Der Gleichheitsbegriff im Wahlrecht

behandelt an der Frage;

Verstoßen die Splitterparteibestimmungen des Reichswahlgesetzes und des bayerischen Landeswahlgesetzes gegen den Grundsatz der gleichen Wahl?

INAUGURAL-DISSERTATION

DER JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

FRIEDRICH-ALEXANDERS-UNIVERSITÄT

IN ERLANGEN

vorgelegt von

Albrecht Haas

aus Pegnitz

Referendar am Landgericht Dresden.

Approbiert am 2. Oktober 1931

Kulmbach

Buchdruckerei G. Schuhmann

1932

Referent: Univ.-Professor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

LITERATURVERZEICHNIS.

Anschütz, Gerhard: „Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919". 12. Auflage, Berlin 1930.

„Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, S. 295 ff.

Anschütz' Ausführungen bei der Aussprache über die Gleichheitsreferate auf der Münsterer Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer, abgedruckt in den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 3, S. 47 ff.

Braunias, K.: „Rechtsgleichheit und Staatspolitik im Wahlrecht" in der Zeitschrift für Politik, 19. Jahrgang, Heft 7, S. 473 ff.

Eisenbeis: „Nochmal das Urteil des Bayerischen Staatsgerichtshofs in der Wahlrechtsklage." Aufsatz im Fränkischen Kurier vom 22. 3. 30.

Giese, Friedrich: „Die Verfassung des Deutschen Reiches", 8. Auflage, Berlin 1931.

Grau, Richard in der Besprechung der Entscheidung des Reichsstaatsgerichtshofs vom 22. 3. 1929 (Württemberg) in der Juristischen Wochenschrift 1929 S. 2380 ff.

Heller, Hermann: „Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung. Ein Rechtsgutachten." Berlin und Leipzig 1929.

Hinrichs, Bernhard: „Die Grenzen der Verfassungsautonomie der deutschen Länder." Berlin 1930.

von Jan, Heinrich: „Bayerische Verfassungsurkunde", München Berlin und Leipzig 1927.

„Das bayerische Landeswahlgesetz", München, Berlin und Leipzig 1928.

„Verfassung und Verwaltung in Bayern 1919—1926" im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band XV, S. 1 ff.

Jellinek, Walter: „Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien" im Archiv des öffentlichen Rechts. N. F. Bd. 15, S. 99 ff.

„Verhältniswahl und Führerauslese" im Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. Band 11, S. 71 ff.

„Die Zusammensetzung der Landesparlamente, insbesondere das Wahlrecht und die Wahlprüfung" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 620 ff.

„Verfassung und Verwaltung des Reichs" in Staatskunde, Leipzig, Teubner, II. Bd. 2. Heft.

Kaisenberg: „Die Verfassungsmäßigkeit der Kautelen des Reichswahlrechts gegen Zwergparteien" im Reichsverwaltungsblatt 1929 S. 597 ff.
Kaufmann, Erich: „Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung" in den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 3, S. 1 ff.
Kelsen, Hans: „Allgemeine Staatslehre", Berlin 1925.
Kier, Herbert: „Grundmandat und Splitterpartei" in der Zeitschrift für öffentliches Recht, Band XI, S. 279 ff.
Kuenzer: „Wahlreform" in der Deutschen Juristenzeitung 1931, Sp. 120 ff.
Lent, Friedrich: „Zur Wahlgesetzgebung des Bayerischen Staatsgerichtshofs" in den Bayerischen Verwaltungsblättern 1930, S. 177 ff.
Mainzer, Otto: „Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht", Berlin 1929.
Nawiasky, Hans: „Bayerisches Verfassungsrecht", München 1923.
„Die Geichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung" in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 3, S. 25 ff.
„Schwere Bedenken gegen die Reform des Reichstagswahlrechts" in der Deutschen Juristenzeitung 1931, Sp. 455 ff.
„Staatsgericht und Landtag. Das Urteil über das Wahlrecht". Aufsatz in den Münchner Neuesten Nachrichten Nr. 78 vom 21. März 1930.
Pohl, Heinrich: „Das Reichstagswahlrecht" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 386 ff.
„Das Recht des Reichstags (Eine Quellensammlung)". Berlin 1928.
Rümelin, Max: „Die Gleichheit vor dem Gesetz", Tübingen 1928.
Schmitt, Carl: „Verfassungslehre", München und Leipzig 1928.
Stier-Somlo, Fritz: „Gleichheit vor dem Gesetz" im Grundrechtskommentar herausgegeben von Nipperdey, Bd. 1, Berlin 1929.
Thoma: „Das Staatsrecht des Reiches" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I, S. 77 ff.
Triepel: „Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien. Ein Rechtsgutachten". Berlin und Leipzig 1927.
Wenzel, Max: „Die reichtsrechtlichen Grundlagen des Landesverfassungsrechts" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I. S. 604 ff.

Verzeichnis der benutzten Entscheidungen und sonstigen Quellen.

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich:
vom 17. 12. 1927 (Hessen), Lammers-Simons („Sammlung der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich"), Bd. 1, S. 329 ff.
vom 17. 12. 1927 (Hamburg), Lammers-Simons, Bd. 1, S. 341 ff.
vom 17. 12. 1927 (Mecklenburg-Strelitz), Lammers-Simons, Bd. 1, S. 398 ff. und RGZ 118 Anh. S. 22 ff.
vom 22. 6. 1928. (Mecklenburg-Schwerin), Lammers-Simons, Bd. 1, S. 356 ff.
vom 7. 7. 1928 (Baden), Lammers-Simons, Bd. 1, S. 321 ff.
vom 22. 3. 1929 (Sachsen) RGZ 123 Anh. S. 1 ff.
vom 22. 3. 1929 (Württemberg) RGZ 124 Anh. S. 1 ff.
vom 17. 2. 1930 (Preußen) RGZ 128 Anh. S. 1 ff.
vom 21. 11. 1930 (Preußen) RGZ 130 Anh. S. 11 ff.

Entscheidungen des Bayerischen Staatsgerichtshofs:
vom 12. 2. 1930, bayer. GVBl. 1930 S. 77 ff.
vom 21. 9. 1931, bayer. GVBl. 1931 S. 291 ff.

Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstag:
vom 20. 10. 1928, JW. S. 3270 ff.
vom 25. 1. 1930, JW. 1930, S. 1253 ff.

Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts beim Preußischen Landtag: JW. 1930, S. 587 ff.

BayGVBl. 1931, S. 124 ff. (Gesetz betr. die Aenderung des Landeswahlgesetzes).

Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung (Bd. 336 der Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung).

Reichsgesetz über die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause. Frankfurt a/M. 1849.

Verzeichnis der Abkürzungen.

RVerf. = Reichsverfassung
BayVU. = bayerische Verfassungsurkunde
RWG. = Reichswahlgesetz
LWG. = bayerisches Landeswahlgesetz
BayGVBl. = bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
RGZ. = Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
DJZ. = Deutsche Juristenzeitung
JW. = Juristische Wochenschrift
RStGH. = Reichsstaatsgerichtshof
BayStGH. = Bayerischer Staatsgerichtshof.

INHALTSUEBERSICHT.

Seite

Vorbemerkung 1

I. Die Verankerung der Wahlgleichheit, die Splitterpartei-bestimmungen und die Streitfälle 2

II. Die drei Auslegungen des Begriffes der gleichen Wahl 12

III. Kritische Stellungnahme 22

IV. Ergebnisse 37

Schlußwort 47

Literaturverzeichnis III

VORBEMERKUNG

Wer die Sammlung der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich bei Lammers-Simons durchblättert stößt auf eine Fülle von Entscheidungen, die sich mit der Frage befassen, ob die Bestimmungen verschiedener deutscher Landeswahlgesetze, die sich gegen die sogenannten Splitterparteien wenden, nicht dem in Artikel 17 RVerf. niedergelegten Grundsatz der gleichen Wahl zuwiderlaufen. Aber auch andere Instanzen wurden um Entscheidung dieser Streitfrage angegangen: so der Bayerische Staatsgerichtshof hinsichtlich des bayerischen Landtagswahlrechts, das Wahlprüfungsgericht beim preußischen Landtag hinsichtlich des preußischen Landtagswahlrechts und das Wahlprüfungsgericht beim Reichstage wegen des Reichstagswahlrechts. Die Entscheidungen dieser Gerichte, vor allem die des Bayerischen Staatsgerichtshofs, sind fast nicht minder heiß umstritten als diejenigen des Reichsstaatsgerichtshofs; in ihren Begründungen weichen sie sowohl von diesen als auch untereinander ab. Nicht zuletzt die große praktische Bedeutung dieses Problems — wurden doch zufolge der Entscheidungen des Reichsstaatsgerichtshofs eine ganze Reihe von deutschen Länderparlamenten als auf Grund eines ungültigen Wahlgesetzes gewählt aufgelöst und Neuwahlen vorgenommen! — hat Theorie und Praxis, Staatsrechtslehrer und Parlamentarier auf den Plan gerufen.

Ausgangs- und Endpunkt dieser Abhandlung ist die Untersuchung der Frage, ob die die Splitterparteien beschränkenden Vorschriften des Reichswahlgesetzes und und des bayerischen Landeswahlgesetzes gegen den Grundsatz der gleichen Wahl verstoßen. Darüber hinaus aber will sie im Kampf der Meinungen sichten und ordnen und in ihm auch selbst mitstreiten.

I.

Die Verankerung der Wahlgleichheit, die Splitterparteibestimmungen und die Streitfälle.

Ein „gleiches" Wahlrecht kannte dem Wortlaute nach weder das „Reichsgesetz über die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause" der Frankfurter Nationalversammlung vom 12. 4. 1849, nach welchem am 12. 2. 1867 der Reichstag des Norddeutschen Bundes gewählt wurde, noch das „Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes" vom 31. 5. 1869, das nachmalige Wahlgesetz des Kaiserreiches. Beide Wahlgesetze kannten ausdrücklich nur ein allgemeines, direktes und ein Mehrheits-Wahlrecht; im Wahlgesetz des Kaiserreichs wurde außerdem die geheime Stimmabgabe festgelegt[1]). Ob das Wahlrecht beider Gesetze aber dem Inhalt nach ein gleiches war soll hier nicht näher untersucht werden. Es sei lediglich bemerkt, daß dies auch hinsichtlich des Wahlrechts des Kaiserreichs kaum bestritten wird.

Ueber das Wahlrecht des Kaiserreichs soll kurz folgendes gesagt werden:

Es wurde im allgemeinen für je 100 000 Einwohner ein Wahlkreis errichtet.[2]) Die Wahlkreise wurden aber trotz jahrzehntelangen, vor allem infolge starker Binnenwanderung sehr ungleich auftretenden Bevölkerungszuwachses nicht vermehrt oder verändert, sodaß es z. B. im Jahre 1912 zwölf Wahlkreise mit mehr als 400 000 Einwohnern gab, deren größter 1 282 000 Seelen zählte[3]);

---

[1]) Vergl. §§1 ff. des erstgen. und §§ 1, 10, 12 des letztgenannten Wahlgesetzes sowie Art. 20 der alten RVerf.

[2]) Doch bildete z. B. jeder, auch der kleinste Bundesstaat einen Wahlkreis. Auch wurde für einen Einwohnerrest von wenigstens 50 000 eines Bundesstaats ein weiterer Wahlkreis geschaffen.

[3]) Vergl. Thoma in „Das Staatsrecht des Reiches" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I S. 77.

erst in letzter Stunde des Kaiserreichs wurde durch das (nicht mehr in Kraft getretene) „Gesetz über die Zusammensetzung des Reichstags etc." an diesem Zustande eine ungenügende Korrektur vorgenommen.[4]). Da in jedem Wahlkreise nur ein Abgeordneter gewählt wurde, hatte allerdings, wenn man etwa zwei Wahlkreise mit erheblich verschiedenen Einwohnerzahlen vergleicht, die Stimme der Wähler sehr „verschiedene Kraft"[5]): in einem kleinen Wahlkreise konnte die Stimme eines Wählers das 5, 10, ja 20fache Gewicht einer in einem großen Wahlkreise abgegebenen Stimme haben. Dieser Uebelstand war auch nicht, wie der Reichsstaatsgerichtshof[6]) meint, eine Folge des Mehrheitswahlrechts, denn eine solche ist nur die Nicht- oder mangelhafte Berücksichtigung der Minderheiten. Bei der Schaffung der Wahlkreise des Kaiserreichs betrug auch deren Einwohnerzahl überall — mit der oben S. 2 Anm. 2 erwähnten Ausnahme — um 100 000. Auch war in § 5 Abs. 3 des alten Wahlgesetzes bei Bevölkerungszunahme eine Vermehrung der Abgeordnetenzahl vorgesehen; diese Zusage wurde nur nicht erfüllt.

So war es wohl ebensosehr die Mißstimmung hierüber als die in weitesten Kreisen als unbillig empfundene Nichtberücksichtigung großer Minderheiten, die die selbst auf Grund eines Verhältniswahlsystems[7]) gewählte Weimarer Nationalversammlung das Verhältniswahlrecht verfassungsmäßig festlegen ließ. Aber auch die „Gleichheit" wurde nun ausdrücklich in die Wahlgrundsätze aufgenommen. So bestimmt Art. 22 RVerf.:

> „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt."

Und dieselben fünf Wahlrechtsgrundsätze schreibt Art. 17 RVerf. für die deutschen Länder vor, wenn er für sie bestimmt:

---

[4]) Zubilligung von insgesamt 44 weiteren Abgeordneten an eine Reihe großstädtischer Wahlkreise (vgl. §§ 1—5 dieses Gesetzes).

[5]) Vgl. RStGH. in seiner Entscheidung im Württemberger Wahlrechtsstreits (RGZ. 124, Anh. S. 13).

[6]) a. a. O.

[7]) d' Hondtsches System.

„Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl — — — — — nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden."

Diese beiden Vorschriften decken sich aber nicht nur wörtlich, sondern auch begrifflich. Es ist also z.B. die Wahlrechtsgleichheit des Art. 22 RVerf. (inhaltlich) genau die gleiche wie die des Art. 17 RVerf.[8]). Dies sei gleich hier betont, obwohl es für selbstverständlich gehalten werden kann.

Entsprechend Art. 17 RVerf. bestimmt § 26 Abs. 1 BayVU.:

„Der Landtag wird durch allgemeine, gleiche, geheime und unmittelbare Wahl nach dem Grundsatze des Verhältniswahlrechtes gebildet."

Das System der Verhältniswahl wurde in der Weimarer Nationalversammlung trotz dahinzielender Bestrebungen[9]) auch hinsichtlich der Reichstagswahlen nicht erörtert, geschweige denn verfassungsmäßig festgelegt. Die Bestimmung des Systems blieb vielmehr hinsichtlich der Reichstagswahlen dem Reichswahlgesetz, das gemäß (Art. 22 Abs. 2 RVerf. „das Nähere" bestimmen sollte, hinsichtlich der Landtagswahlen der Länder den betreffenden Landeswahlgesetzen vorbehalten.

Das Reichswahlgesetz hat für die Reichstagswahlen das sogenannte automatische oder badische System eingeführt. Bei ihm ist der Wahlquotient bestimmt, aber nicht die Mandatszahl: auf je 60 000 abgegebene Stimmen entfällt ein Abgeordneter. Die Sitze werden den Wahlkreisen zugewiesen und zwar für je 60 000 in einem Wahlkreise aufgebrachte Stimmen diesem Wahlkreis, für je 60 000 innerhalb eines Wahlkreisverbandes aufgebrachte Reststimmen dem Wahlkreis der höchsten Reststimmenzahl dann, wenn die Kreiswahlvorschläge des Wahlkreis-

---

[8]) (Auch der RStGH. bringt dies in seiner Entscheidung in der preußischen Landeswahlrechtsstreitigkeit zum Ausdruck (vgl. RGZ. 128 Anh. S. 13/14). In seiner Entscheidung im mecklenburg-strelitzschen Wahlrechtsstreit sagt er ausdrücklich (vgl. RGZ. 118 Anh. S. 33): „In inhaltlicher Uebereinstimmung mit Art. 22 RVerf. bestimmt Art. 17 RVerf. . . . ."

[9]) Vgl. z. B. Prot. des Verf. Ausschusses der Nationalversamml. (Bd. 336 S. 113 der Verhandl. der verfassunggebenden deutschen Nat. Vers.); Rede des Abg. Koch-Kassel.

verbandes[10]) für „verbunden" erklärt worden sind. Bei dieser Reststimmenverteilung innerhalb der Wahlkreisverbände

> „bleiben jedoch Reststimmen unberücksichtigt, wenn nicht wenigstens auf einen der verbundenen Kreiswahlvorschläge 30000 Stimmen abgegeben sind" (§ 31 Abs. 1 Satz 4 RWG).

Die unberücksichtigt gebliebenen oder nicht verbrauchten Reststimmen werden dem betreffenden Reichswahlvorschlage überwiesen (§ 31 Abs. 2 RWG.). Einem solchen wird für je 60000 Stimmen und für einen „End"rest von über 30000 je ein Abgeordnetensitz zugewiesen. Doch kann einem Reichswahlvorschlage

> „höchstens die gleiche Zahl der Abgeordnetensitze zugeteilt werden, die auf die ihm angeschlossenen Kreiswahlvorschläge entfallen sind" (§ 32 Satz 3 RWG.).

Die Vorschrift des § 31 Abs. 1 Satz 4 RWG. hat, wie auch der Reichsstaatsgerichtshof ausführt,[11]) keine selbständige Bedeutung; Bedeutung hat sie nur in Verbindung mit der genannten Bestimmung des § 32 RWG. insofern, als sie geeignet ist, die Zahl der auf die Kreiswahlvorschläge entfallenden Sitze herabzudrücken und sie dadurch zugleich die Zahl der möglicherweise auf die Reichsliste entfallenden Mandate vermindern kann.

Die Bestimmung des § 32 RWG. stellt — in Verbindung mit der des § 31 RWG. — denn auch ihrer Wirkung nach ein nicht unerhebliches Beschränkungsmittel der Splitterparteien dar. Sie ist bisher bei jeder Wahl praktisch geworden und zwar jeweils in einer ganzen Reihe von Fällen. So wurden bei der Reichstagswahl 1928 elf kleine Parteien mit teilweise erheblichen Stimmenzahlen davon betroffen. So erhielt z.B. damals die Volksrechtspartei mit rund 423000 Reststimmen nur ein Mandat und der völkisch-nationale Block fiel mit rund 266000 Stimmen ganz aus. Auch bei der Reichstagswahl 1930 zeigte sich dasselbe Bild: die Volksrechtspartei z.B. fiel bei dieser Wahl mit rund 272000 Stimmen völlig aus.

---

[10]) je 2 bis 3 Wahlkreise umfassend

[11]) in seiner Entscheidung im preuß. Wahlrechtsstreit (RGZ 128 Anh. S. 9/10).

Dem bayerischen Landeswahlgesetz, das durch Gesetz vom 10. 3. 31[12]) in wesentlichen Punkten geändert wurde, liegt hinsichtlich der Sitzeverteilung in den Wahlkreisen das verbesserte Hare'sche Verfahren[13]) zugrunde; die Reste werden auf Grund neuer Rechnung nach dem d'Hondtschen System verteilt. Die Abgeordnetenzahl ist fest bestimmt (128; Art. 42 LWG.), die „Verteilungszahl" ist der Quotient aus der Gesamtzahl der in einem Wahlkreise abgegebenen gültigen Stimmen und der um 1 vermehrten Zahl der in diesem Wahlkreise zu vergebenden Sitze (Art. 54 Abs. 2 LWG.). Demnach ist die Verteilungszahl in jedem der 8 Wahlkreise, die sich mit den 8 Regierungsbezirken decken, verschieden; die Zahl der in einem Wahlkreise zu wählenden Abgeordneten ist im Landeswahlgesetz (Art. 42) festgelegt. Die Zuteilung erfolgt im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Wahlkreise, sodaß deren Abgeordnetenzahl zwischen 29 (Oberbayern) und 11 (Oberpfalz) schwankt. Jedem Wahlkreise wird die Anzahl von Sitzen zugewiesen, die sich bei der Teilung der Gesamtstimmenzahl eines Kreiswahlvorschlages durch die betreffende Verteilungszahl ergibt. Alle in den Wahlkreisen nicht verteilten Sitze (Restsitze) werden nach dem Verhältnisse der gesamten Stimmreste verteilt. Hierbei werden jeweils die Stimmreste der Kreiswahlvorschläge mit gleichem Kennwort (Gesamtwahlvorschläge)zusammengerechnet (Art. 55 Abs. 1 LWG.). Diese Stimmreste werden sodann durch 1, 2, 3, 4 usw. solange geteilt, bis soviel Höchstteilungszahlen ermittelt sind, als Restsitze zu vergeben sind. Jede Höchstzahl bringt dem betreffenden Wahlvorschlag einen weiteren Sitz ein. Jedoch kann bei dieser Restsitzeverteilung

> „kein Gesamtwahlvorschlag (oder selbständiger Kreiswahlvorschlag, Abs. 5!) mehr Sitze erhalten, als er bei der Sitzeverteilung in den Wahlkreisen erhalten hätte, wenn dieser Verteilung in allen Wahlkreisen die niedrigste für einen Wahlkreis ermittelte Verteilungszahl zugrunde gelegt worden wäre" (Art. 55 Abs. 3 LWG.)

---

[12]) BayGVBl. 1931 S. 124 ff.

[13]) d. i. das Hagenbach-Bischoffsche Verfahren.

Diese – durch das erwähnte Gesetz vom 10. 3. 31 neu eingeführte — Bestimmung hat die bisherige entsprechende Vorschrift des früheren Art.55 Abs.4 LWG. in zweifacher Hinsicht abgeändert. Bisher wurde nämlich ein Wahlvorschlag bei der (bisher nach Hagenbach-Bischoff vorgenommenen) Restsitzeverteilung nur berücksichtigt, wenn er wenigstens in einem Wahlkreise Stimmen in Höhe der Verteilungszahl d i e s e s Wahlkreises (nicht nur in Höhe der niedrigsten der (8) Verteilungszahlen) aufgebracht hatte, dann aber ohne weitere Beschränkung.

Diese frühere Bestimmung führte vor allem bei der Landtagswahl vom 20. 5. 1928 zu merkwürdigen Ergebnissen insofern, als von 3 nahezu gleichstarken Parteien (Deutsche Volkspartei mit 109 518, Deutsche Demokratische Partei mit 108 794 und Wirtschaftspartei mit 105 794 Stimmen) nur die erstgenannte 4 Mandate erzielte, da sie im Wahlkreis Rheinpfalz die Verteilungszahl dieses Wahlkreises erreichte und demnach an der Restverteilung teilnehmen konnte, die ihr 3 weitere Sitze einbrachte. Die beiden anderen Parteien erreichten dagegen in keinem Wahlkreise die betreffende Verteilungszahl und fielen daher völlig aus.

Die Landesverbände dieser Parteien gaben sich mit ihrem Schicksal jedoch nicht zufrieden. Zusammen mit dem Christlichen Volksdienst, Landesverband Bayern, der mit 43 867 Stimmen ebenfalls ausgefallen war, gingen sie den Bayerischen Staatsgerichtshof um Entscheidung an, nachdem sich durch Urteil vom 19. 1. 1929 der zunächst angegangene Reichsstaatsgerichtshof für unzuständig erklärt hatte.

Sie behaupteten, das bayerische Wahlrecht sei unvereinbar mit den Vorschriften des Art. 17 RVerf. und des § 26 BayVU., denn es sei weder ein gleiches noch ein Verhältnis-Wahlrecht und führe zu geradezu absurden Ergebnissen; außerdem sei wegen einer (hier nicht weiter interessierenden) Bestimmung[14]) auch der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt.

---

[14]) es handelte sich um die Einrichtung der 15 „Landesabgeordneten", hinsichtlich deren eine zweite (neue) Verteilung nach dem Verhältnisse der für die Wahlvorschläge abgegebenen Gesamtstimmenzahlen vorgenommen wurde. Wer hierbei gewählt wurde, das bestimmten (nachträglich) die Parteien (!).

Die „Absurdität" der Ergebnisse wurde verstärkt dadurch, daß die Stimmenzahl der Deutschen Demokratischen Partei im Wahlkreis Mittelfranken und die Stimmenzahl der Wirtschaftspartei im Wahlkreis Schwaben die niedrigste der 8 Verteilungszahlen, die des Wahlkreises Niederbayern, erheblich übertroffen hatte und dadurch, daß die Verschiedenheit der Verteilungszahlen eine sehr große war[15]).

Der bayerische Staatsgerichtshof hat jedoch in seiner Entscheidung vom 12. Februar 1930[16]) dem Begehren der Antragsteller nur insoweit stattgegeben, als es auf Ungültigkeitserklärung der Mandate der 15 Landesabgeordneten gerichtet war, und zwar wegen Verletzung des Grundsatzes der unmittelbaren Wahl; im übrigen hat er aber die gestellten Anträge abgewiesen und ausgesprochen, daß die Grundsätze der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit der Wahl durch das bayerische Landeswahlgesetz nicht verletzt würden.

Auf Grund dieser Entscheidung, auf die unten noch ausführlich einzugehen sein wird, hat der bayerische Landtag endlich nach reichlich Jahresfrist das schon mehrfach erwähnte Gesetz vom 10. 3. 31 erlassen, das die Einrichtung der Landesabgeordneten überhaupt beseitigt, aber auch sonst, sozusagen freiwillig, Aenderungen festgelegt hat, deren hauptsächlichste bereits erwähnt wurden: Es handelt sich um die Einführung des d'Hondtschen Systems an Stelle des Hagenbach-Bischoffschen bei der Restsitzeverteilung — eine erfreuliche Vereinfachungsmaßnahme, die das Landeswahlgesetz klarer und der Allgemeinheit verständlicher macht — und die Aenderung der Splitterparteibestimmung, die sich äußerlich als eine Angleichung an § 32 Satz 3 RWG. darstellt, inhaltlich aber, im ganzen betrachtet, sogar noch eine Verschärfung des bisherigen Zustandes darstellen dürfte: sie schafft nämlich für die kleinen Parteien einerseits eine Erleichterung, da

---

[15]) die Verteilungszahlen schwankten zwischen 21 826 (Niederbayern) und 32 293 (Mittelfranken); in Niederbayern brauchte man daher bedeutend weniger Stimmen, um einen Abgeordneten durchzubringen; „der Niederbayer hatte das anderthalbfache Stimmrecht des Mittelfranken", wie in der Tagespresse zu lesen war.

[16]) BayGVBl. 1930 S. 77 ff.

nunmehr die niedrigste Verteilungszahl genügt, andererseits aber eine beträchtliche Erschwerung, da nunmehr mindestens die Hälfte der Sitze in den Wahlkreisen durchgebracht werden muß. Doch darüber unten.

Es blieb daher auch nicht aus, daß dieselben Parteien, die die Verfassungswidrigkeit des bayerischen Landeswahlgesetzes in seiner früheren Fassung behauptet hatten[17]), mit den gleichen Gründen, ja mit der Behauptung, daß die neuerlichen Abänderungen des Landeswahlgesetzes sogar noch eine Verschärfung des bisherigen Rechtszustandes bedeuteten, den Bayerischen Staatsgerichtshof erneut um Entscheidung angingen. Dieser hat in seiner Entscheidung vom 21. September 1931[18]) wiederum die Anträge dieser Parteien abgewiesen mit der Begründung, daß die Grundsätze des Art. 17 RVerf. nicht verletzt seien.

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wurde vom Jahre 1927 ab in einer Reihe von Fällen von Landesverbänden[19]) politischer Parteien um Entscheidung über die Vereinbarkeit der Splitterparteibestimmungen verschiedener Landeswahlgesetze mit Art. 17 RVerf. angegangen. Meist handelte es sich hierbei um Bestimmungen, die die Zulassung von Wahlvorschlägen bisher im Landtag noch nicht vertretener Parteien von der Hinterlegung einer bestimmten Geldsumme abhängig machten derart, daß im Falle des völligen Mißerfolgs dieser Wahlvorschläge die Geldsumme der Staatskasse verfallen sein sollte[20]), oder um Bestimmungen, die für derartige Wahlvorschläge eine höhere Unterschriftenzahl forderten[21]), oder um Vorschriften, die die Erreichung bestimmter Mindestzahlen in einzelnen Wahlkreisen verlangten.[22]) In allen Fällen wurde von den Antragstellern die Verletzung vor allem des Wahlgleichheitsgrundsatzes des Art. 17 RV. behauptet. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat bis zur Entscheidung im preußischen Wahlrechtsstreit in allen Fällen diesen Grundsatz für verletzt erklärt.

---

[17]) Deutsche Volkspartei, Deutsche Staatspartei, Wirtschaftspartei und Christlicher Volksdienst.

[18]) BayGVBl. 1931 S. 291 ff.

[19]) auch Landtagsfraktionen: so Sachsen.

[20]) so Sachsen, Mecklenburg-Strelitz.

[21]) so Mecklenburg-Strelitz.

[22]) so Württemberg.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Landeswahlgesetze: Mecklenburg-Strelitz[23]), Hessen[24]), Hamburg[25]), Mecklenburg-Schwerin[26]), Baden[27]), Sachsen[28]), Württemberg[29]).

Die Rechtsprechung des Reichsstaatsgerichtshofs erregte großes Aufsehen und löste vielfach scharfe Kritik aus. Diese erreichte ihren Höhepunkt[30]), als sich Ende des Jahres 1928 zwei kleine Parteien, die bei den preussischen Landtagswahlen von 1928 leer ausgegangen waren, an den Reichsstaatsgerichtshof mit dem Antrage wandten, die Verfassungswidrigkeit der §§ 31 Abs. 1 Satz 4 und 32 Abs. 2 des preußischen Landeswahlgesetzes auszusprechen, da diese Bestimmungen keine gleiche Wahl verbürgten. Diese Vorschriften stimmen mit denen der oben erwähnten §§ 31 Abs. 1 Satz 4 und 32 Satz 3 des Reichswahlgesetzes wörtlich überein[31]) — desselben Reichswahlgesetzes, das die Abgeordneten der Nationalversammlung, die die Art. 17 und 22 RVerf. schufen, einstimmig, also mit verfassungsändernder Mehrheit am 27. 4.1920 beschlossen haben.

Der Reichsstaatsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 17. 2. 30[32]) die Anträge der beiden kleinen Parteien zurückgewiesen und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl für nicht verletzt erklärt. Inwieweit er dabei mit seiner bisherigen Rechtsauffassung gebrochen hat, soll unten untersucht werden.

Aus der Begründung der Entscheidungen des Reichsstaatsgerichtshofs und des Bayerischen Staatsgerichtshofs ist ersichtlich, daß beide Gerichte von einem durchaus

---

[23]) Entsch. v. 17. 12. 27, RGZ. 118 Anh. S. 22 ff. und Lammers-Simons, Rechtspr. d. RStHG., Bd. I, S. 398 ff.

[24]) Entsch. v. 17. 12. 27, Lammers-S. S. 329 ff.

[25]) Entsch. v. 17. 12. 27, Lammers-S. S. 341 ff.

[26]) Entsch. v. 22. 6. 28, Lammers-S. S. 356 ff.

[27]) Entsch. v. 7. 7. 28, Lammers-S. S. 321 ff.

[28]) Entsch. v. 22. 3. 29, RGZ. 124, Anh. S. 1 ff.

[29]) Entsch. v. 22. 3. 29, RGZ. 124, Anh. S. 1 ff.

[30]) Vgl. z. B. Heller, „Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung". Ein Rechtsgutachten.

[31]) lediglich an Stelle von „30 000 Stimmen" ist „20 000 Stimmen" zu setzen.

[32]) RGZ. 128 Anh. S. 1 ff.

verschiedenen Wahlgleichheitsbegriff ausgehen. Eine dritte, selbständige Deutung des Begriffes der gleichen Wahl unternimmt Heller in seinem erwähnten Gutachten. Demgegenüber kann von den Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstage und des Wahlprüfungsgerichts beim preußischen Landtage über das Splitterparteiproblem nicht gesagt werden, daß sie ebenfalls von einem grundsätzlich selbständigen Gleichheitsbegriff ausgegangen seien. Die betreffende Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts beim preußischen Landtag[33]) ist teilweise in Anlehnung an Heller ergangen.

---

[33]) veröffentlicht in JW. 1930 S. 587 ff.9 Wegen der Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstage vgl. JW. 1928 S. 3270 ff. und JW. 1930 S. 1253 ff.

II.

Die drei Auslegungen des Begriffes der gleichen Wahl.

Drei Auffassungen sind es also, die bisher hinsichtlich des Begriffes der gleichen Wahl zutage getreten sind. Entsprechend der Stellungnahme zum Kernproblem: Hat die Wahlgleichheit der Art. 22, 17 RVerf. — insbesondere durch die Einführung des Verhältniswahlsystems — eine erweiterte Bedeutung erhalten? erscheinen zwei Auffassungen gegensätzlich, die dritte vermittelnd: Der Bayerische Staatsgerichtshof verneint diese Frage, der Reichsstaatsgerichtshof bejaht sie und Heller bejaht sie mit Einschränkungen.

Bevor jedoch diese drei Auffassungen näher dargelegt werden, soll ein kurzer Ueberblick dartun, wie die Wissenschaft das Gleichheitsgebot erläutert.

Pohl sagt[34]): Das Gleichheitsgebot bedeutet, daß jeder Wähler einer Stimme und jede Stimme die gleiche Kraft hat; Nawiasky sagt,[35]) „gleich" bedeute, daß irgend welche Abstufungen nach dem Gewicht der Stimmen unzulässig seien; von Jan übersetzt[36]) „gleich" mit „ohne Unterschied der Wirkung der einzelnen Stimmen"; Kelsen erläutert[37]): Die Forderung der Wahlgleichheit bedeutet, daß alle Wähler mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluß auf das Wahlresultat haben sollen, daß das Gewicht aller Stimmen dasselbe sein soll. W. Jellinek[38]) erklärt: Der Gleichheitsgrundsatz bedeutet, daß die Stimmen aller Wähler gleich bewertet

---

[34]) in seiner Abhandlung „Das Reichstagswahlrecht" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I, S. 388 — offenbar in Anlehnung an die Formulierung des RStGH, vgl. u.

[35]) in Bayr. Verf. Recht, München 1923, S. 144.

[36]) vgl. Anm. 2 zu § 26 seiner Bayr. Verf. Urk., München 1927.

[37]) in „Allgemeine Staatslehre" Berlin 1925, S. 345.

[38]) in „Verfassung und Verwaltung des Reichs" in Staatskunde, Leipzig, Teubner, II. Bd. 2. Heft S. 49

werden, daß also jeder Wähler denselben Einfluß auf das Wahlergebnis wie ein anderer Wähler hat; Wenzel spricht aus[39]), der Gleichheitsgrundsatz besage, daß jeder Wähler seinen Mitwählern gleichstehe, daß seine Stimme die gleiche Geltung haben soll wie die jedes anderen Wählers, der in gleicher Weise gewählt hätte und Giese sagt[40]). „gleiches Wahlrecht" heißt: jeder Wähler hat nur eine (Gegensatz: Pluralwahlrecht), jeder eine ganze, den anderen Stimmen gleichwiegende (Gegensatz: Klassenwahlrecht) Stimme.

Daß durch die verfassungsmäßige Festlegung des Gebotes der gleichen Wahl der Gegensatz zu jedem Klassen- und Mehrheitswahlrecht betont werden sollte, wird ganz allgemein ausgesprochen. Insoweit herrscht also unbedingte Einmütigkeit. Aber vor allem dadurch, daß gleichzeitig mit dem Grundsatz der gleichen Wahl auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wahl verfassungsmäßig festgelegt wurde, war die Möglichkeit von Meinungsverschiedenheiten, insbesondere über die Abgrenzung beider Begriffe, gegeben.

Diese Meinungsverschiedenheiten gehen aus den oben angeführten Definitionen nicht klar hervor; diese scheinen sämtlich mehr oder weniger dasselbe zu besagen. Und doch ist ein wesentlicher Unterschied der Auffassungen vorhanden! In Anlehnung an die fast allgemein gebrauchte Ausdrucksweise soll er wie folgt formuliert werden: Hat die Wahlgleichheit eine begriffliche Erweiterung dahin erfahren, daß nunmehr nicht nur Gleichheit des „Zählwertes" der Stimmen, sondern auch Gleichheit des „Erfolgswertes" gefordert wird? Wird dem Erfordernis der Gleichheit des Wahlrechts Genüge getan, wenn jeder Wahlberechtigte seine Stimme abgibt und jede Stimme einfach gezählt wird oder muß darüber hinaus auch jede Stimme bei der Bewertung der Stimmen das gleiche Gewicht besitzen?

---

[39]) in „Die reichsrechtlichen Grundlagen des Landesverfassungsrechts" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 610.

[40]) in Anm. 2 zu § 22 seines Kommentars zur Reichsverfassung, S. 90.

Letztere Ansicht vertritt der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in ständiger Rechtsprechung. Im einzelnen kann seine Auffassung etwa in folgender Weise umrissen werden:

Unter dem von der Reichsverfassung vorgeschriebenen gleichen Wahlrecht sei zunächst die Gleichheit der Stimmberechtigung aller Wähler zu verstehen. Jeder Wähler habe eine Stimme und jede Stimme die gleiche Kraft. Das Mehrstimmrecht und das Klassenwahlrecht seien damit ausgeschlossen worden. Die Gleichheit der Wahl erhalte aber eine erweiterte Bedeutung durch die ebenfalls von der Reichsverfassung vorgeschriebene Verhältniswahl. — — Der Begriff der Gleichheit der Wahl müsse formal gefaßt werden, denn die Vorschrift des Art. 17 RVerf. lasse für irgendwelche Bewertungen keinen Raum. Es sei deshalb nicht angängig, aussichtslose Wahlvorschläge, oder solche Wahlvorschläge, auf die wahrscheinlich nur ein oder wenige Abgeordnetensitze entfallen werden und die deshalb für die Tätigkeit des Parlaments geringere Bedeutung haben mögen, anderen Bedingungen[41]) zu unterwerfen, als die aussichtsreicheren und für das politische Leben wichtigeren Wahlvorschläge der großen Parteien[42]). — — Nicht nur bei der Zählung, sondern auch bei der Bewertung der Stimmen müsse jede Stimme das gleiche Gewicht besitzen, denn dieser sogenannte „Erfolgswert" gäbe erst der Stimme ihre wirkliche Bedeutung. Daher müsse nicht nur Gleichheit des Zählwertes, sondern auch Gleichheit des Erfolgswertes verlangt werden. Ungleich sei die Ausgestaltung des Wahlrechts nicht nur dann, wenn etwa neu auftretende Parteien mit besonderen Auflagen belastet würden, sondern auch schon dann, wenn sämtliche Parteien den (scheinbar) gleichen Bedingungen, insbesondere dem Erfordernis einer bestimmten Stimmenmindestzahl, unterworfen würden. Denn diese scheinbar gleichen Voraussetzungen seien in Wahrheit ungleich, da sie nicht bei jeder Partei oder Gruppe vorlägen, sodaß also von vornherein eine erfolgreiche Wahlbeteiligung der zu solchen Parteien oder Gruppen gehörigen Wähler ausgeschlos-

---

41) etwa Sicherheitsleistung, höhere Unterschriftenzahl.
42) vgl. RGZ. 118 Anh. S. 34 (Meckl.-Str.)

sen oder erschwert sei. Derartige Bedingungen brächten ihrem sachlichen Gehalte nach eine Abstufung des Erfolgswertes der verschiedenen Wahlstimmen und damit ein ungleiches Wahlrecht.[43]) — Wahlgesetze, die derartige Bestimmungen enthielten, seien fehlerhaft. Der Fehler sei so grundsätzlicher Natur, daß es auf seine größere oder geringere tatsächliche Erheblichkeit bei einer bestimmten Wahl nicht ankomme. Der Staatsgerichtshof könne sich bei seiner Entscheidung nur von rechtlichen, nicht aber von Zweckmäßigkeits-Erwägungen leiten lassen. Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Wahlregeln des Art. 17 RVerf. sei überhaupt nicht leicht zu überschätzen.[44]).

Nach diesen Ausführungen mußte man eigentlich erwarten, daß der Reichsstaatsgerichtshof auch die Splitterparteivorschriften des preußischen Landeswahlgesetzes — die, wie schon bemerkt, mit denen des Reichswahlgesetzes wörtlich übereinstimmen — für verfassungswidrig erklären würde.

Aber es kam anders: In seiner Entscheidung vom 17. 2.1930[45]) wiederholt der Reichsstaatsgerichtshof zunächst seinen früheren Standpunkt; er betont, daß durch die Einführung gerade der Verhältniswahl der Gleichheitsgrundsatz eine „stärkere" Bedeutung erhalten habe. Deshalb brauche auch der (noch dazu sehr umstrittene) Gleichheitsbegriff des Art. 109 RVerf. nicht herangezogen werden. Freilich habe man mit der verfassungsmäßigen Festlegung des Gleichheitsgrundsatzes in erster Linie das Klassen- und Pluralwahlrecht ausschließen wollen, die beide aus der Vergangenheit sehr gut bekannt gewesen seien; jedoch habe man nicht nur diese, sondern jede Art der Wahlungleichheit, deren mögliche Arten bei Erlaß der Verfassung noch nicht zu übersehen gewesen seien, ablehnen wollen. Der Hinweis auf die Handhabung des Verhältniswahlrechts in anderen europäischen Ländern sei abwegig,[46]) denn keines dieser Verhältniswahlsysteme stimme mit dem deutschen überein.

---

[43]) vgl. vor allem RGZ. 124 Anh. S. 8, 9, 10 (Württ.)

[44]) RGZ. 123 Anh. S. 23 (Sachsen).

[45]) RGZ. 128 Anh. insbes. S. 8 ff.

[46]) Diesen Hinweis macht vor allem Heller a. a. O.; ebenda zieht er auch den Gleichheitsbegriff d. Art. 109 RVerf. heran; vgl. u.

In seinen weiteren Ausführungen gibt der Reichsstaatsgerichtshof zu, daß die angefochtenen Bestimmungen des Reichswahlgesetzes vom Grundsatz der Wahlgleichheit abwichen, bemerkt aber, daß diese Abweichung ihre verfassungsmäßige Grundlage in Art. 22 Abs. 2 RVerf. finde, wonach das Reichswahlgesetz „das Nähere" bestimmen solle. Hierdurch habe der Verfassungsgesetzgeber dem (einfachen) Gesetzgeber Vollmacht erteilt, die verfassungsmäßigen Wahlgrundsätze näher auszugestalten. Bei der Prüfung der Frage,, ob eine Vollmachtsüberschreitung vorliege oder nicht, müsse beachtet werden, daß nicht nur ein einziger Grundsatz (Gleichheit), sondern vier (Gleichheit, Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Geheimhaltung) im Rahmen der Verhältniswahl zu verwirklichen seien. Das habe zur Folge, daß der Gesetzgeber einen gewissen, wenn auch engen Spielraum bei der Durchführung der großen Wahlgrundsätze haben müsse, damit er notfalls einen Grundsatz im Interesse der Durchführung der übrigen einengen könne. Eine starre Bindung des Gesetzgebers an jeden einzelnen der Grundsätze mit der Verpflichtung, ihn bis in seine letzten Folgerungen durchzuführen, könne die Verfassung nicht bezweckt haben. Das werde für den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl auch nicht bestritten. Es müsse aber auch für den Gleichheitsgrundsatz gelten. Der ordentliche Gesetzgeber habe zu entscheiden, inwieweit Abweichungen von den einzelnen Wahlgrundsätzen im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der Erreichung der von ihm verfolgten staatspolitischen Ziele geboten seien. Was den Gleichheitsgrundsatz anlange, so sei jedenfalls die gesetzgeberische Erwägung, daß durch entsprechende Bestimmungen der Wahlgesetze das Aufkommen von Splitterparteien erschwert und dadurch das parlamentarische Arbeiten erleichtert werde, keine unsachliche Erwägung. Wenn sich die dadurch ergebende Abweichung vom Gleichheitsgrundsatz in engen Grenzen halte — was im vorliegenden Falle zutreffe — so mache sie das Wahlgesetz noch nicht fehlerhaft.

Am Schlusse dieser Entscheidung versucht der Reichsstaatsgerichtshof darzulegen, daß diese Auffassung von seiner bisherigen nicht abweiche.

Die letzte einschlägige Entscheidung des Reichsstaatsgerichtshofs ist die vom 21. 11. 1930[47]). Sie hat die Frage zum Gegenstand, ob die Splitterparteivorschriften des preußischen Provinziallandtags- und Kreistags-Wahlgesetzes gegen den Gleichheitsgrundsatz[48]) verstoßen. Sie ist allenthalben in stärkster Anlehnung an die vorerwähnte Entscheidung ergangen und bringt keine neuen Gesichtspunkte.

Die gegensätzliche Deutung, die der Bayerische Staatsgerichtshof dem Wahlgleichheitsgrundsatz gegeben hat, kann nach seinen Ausführungen[49]) folgendermaßen dargestellt werden:

Der Grundsatz der gleichen Wahl bedeute nach der geschichtlichen Entwicklung des Wahlrechts, daß jeder Wähler eine Stimme habe, daß jede Wahlstimme ausnahmslos als eine Wahlstimme gezählt werde und daß jede Bevorzugung von Wählern durch ein Plural- oder Klassenwahlrecht ausgeschlossen sein solle. Mit dieser geschichtlich überkommenen Bedeutung sei der Gleichheitsgrundsatz in die Verfassung aufgenommen worden. Eine Erweiterung seines Begriffsgehaltes dahin, daß ihm auch die sogenannte Gleichheit des Erfolgswertes unterfiele, sei nicht eingetreten. Hieran habe der Verfassungsgesetzgeber offenbar nicht gedacht; denn sonst hätte er nicht die Vorschriften der §§ 31 und 32 RWG. schaffen können, die mit der formalen Deutung des Begriffes der gleichen Wahl nicht im Einklang stünden. Auch durch die bloße Verbindung mit dem Verhältniswahlgrundsatz sei eine Begriffserweiterung nicht eingetreten. Eine solche begriffliche Erweiterung setze zumindest einen Bedeutungswandel voraus, der nicht anerkannt werde könne, sodaß die Frage dahingestellt bleiben könne, ob überhaupt ein durch die Wissenschaft oder sonstwie herbeigeführter und feststellbarer Bedeutungswandel die (in einem bestimmten Sinne) festgelegte Rechtsbedeutung verfassungsrechtlicher Vorschriften beeinflussen, ja umformen könne. Auch dürfe der Gleich-

---

[47]) RGZ. 130 Anh. S. 11 ff.

[48]) des Art. 117 RVerf., der gemäß einer Vorschrift der preuß. Verfassung auch für diese Wahlen Anwendung findet.

[49]) in seiner Entsch. v. 12. 2. 30, BayGVBl. 1930 S. 77 ff. insbes. S. 83, 84.

heitssatz des Art. 109 RVerf., von dem noch nicht einmal feststehe, ob er sich auch an den Gesetzgeber wende, nicht zur Rechtfertigung dieses Bedeutungswandels herangezogen werden[50]), denn der Gleichheitssatz des Art. 17 RVerf. habe eine eigengesetzliche geschichtliche Entwicklung.

Leider wird diese Auffassung in der Entscheidung des Bayerischen Staatsgerichtshof vom 21. 9. 1931[51]), nicht weitergebildet. In ihr werden vielmehr spezifische Gedankengänge der grundverschiedenen Auffassung des Reichsstaatsgerichtshofs wiedergegeben. Darüber im einzelnen unten.

Wenzel, der mit der in der Entscheidung vom 12. 2. 1930 niedergelegten Auffassung des Bayerischen Staatsgerichtshofs einig geht, betont[52]) in Ergänzung dieser Auffassung, daß der Gleichheitssatz des Art. 109 RVerf. deshalb nicht herangezogen werden könne, weil Art. 17 RVerf. nicht Spezialnorm zu einer Generalnorm des Art. 109 R. Verf. sei. Dies ergäbe sich einmal schon aus der rein äußeren Stellung des Art. 109 in der Reichsverfassung, denn Art. 109 leite den zweiten Hauptteil ein. Aber auch inhaltlich bezöge er sich seinem Wortlaute nach nur auf die Verhältnisse der Staatsbürger zueinander und nicht darüber hinaus auf die innere Ausrichtung und Gestaltung der Staatsorganisation. Daß in Bezug auf diese dem Gesetzgeber Bindungen und Schranken auferlegt, dem Einzelnen Rechte gegen ihn verliehen seien, könne nur bei klar dahingehender Absicht der Verfassungsschöpfer angenommen werden. Dafür gebe aber der Art. 109, sofern er sich überhaupt an den Gesetzgeber richte, nicht das Geringste her.

Hiermit ist bereits Stellung genommen zu der letzten der drei Auffassungen, der der Hellerschen Richtung. Heller führt in seinem schon erwähnten Rechtsgutachten etwa aus:

Die Wahlrechtsgleichheit des Art. 17 RVerf. sei als Spezialnorm des Art. 109 RVerf. zu verstehen. Der Sinn der Wahlrechtsgleichheit müsse[53]) mit dem Gehalt des allgemeinen Gleichheitsgebotes über-

[50]) wie dies Heller tut; vgl. u.
[51]) BayGVBl. 1931 S. 291 ff.
[52]) a. a. O.
[53]) mit einer hier nicht weiter interessierenden Einschränkung.

einstimmen.[54]) Es komme also nur darauf an, welchen Sinn man dem Begriff der Gleichheit im allgemeinen, der Wahlrechtsgleichheit und der Gleichheit im Rahmen der Verhältniswahl im besonderen beilege.

Nach den sich anschließenden Untersuchungen kommt Heller zu folgendem Ergebnis:

Ein gleiches Wahlrecht dürfe keine ungerechtfertigten Unterscheidungen im Stimmgewicht und müsse alle gerechtfertigten Unterscheidungen machen. Die Unterscheidungen, die es mache, müssen sachlich begründet sein, d. h. auf vernünftigen und ausschlaggebenden Erwägungen in der Natur der Sache beruhen, derart, daß das Gesetz nur durch solche Unterscheidungen dem inneren Zweck der Ordnung der betreffenden Lebensverhältnisse gerecht werden könne.[55]). — — Die erweiterte Bedeutung, die die Wahlrechtsgleichheit im Rahmen der Verhältniswahl erlangt habe, verlange auch Gleichbehandlung der Stimmen im Ermittlungsverfahren, also bei der Verteilung der Sitze[56]); auch hierbei brauche der Begriff der Gleichheit nicht anders gefaßt zu werden als im Art. 109 RVerf. In den verschiedenen Stadien der Verhältniswahl[57]) brauche aber die Gleichheit ihrem Gehalte nach durchaus nicht die gleiche zu sein. Welche Unterscheidungen in den verschiedenen Stadien eines gleichen Verhältniswahlrechts als gerechtfertigt angesehen würden, bestimme sich nach den Wertungen des konkreten Rechtskreises. Im ersten Stadium, bei der Stimmabgabe, sei der juristische Gleichheitsbegriff im weitesten Maße dem mathematischen Gleichheitsbegriff angenähert. Was die weiteren Stadien der Verhältniswahl anlange, so sei in diesen der nahezu mathematische Gleichheitsbegriff des Zählverfahrens einzuschränken. Dies geschehe auch in allen anderen europäischen Ländern; überall bestehe ein besonderer Erfolgswert. Das Maß der Wahlrechtsgleichheit in diesen Stadien lasse sich nicht begrifflich, sondern nur im Rahmen des jeweiligen Wahlrechts- und Staatsganzen bestimmen.[58])

---

[54]) Eine nähere Begründung gibt Heller nicht. Vgl. S. 11 a. a. O.
[55]) Vgl. a. a. O. S. 17, 18.
[56]) d. i. „Gleichheit des Erfolgswerts".
[57]) Zählverfahren und Ermittlungsverfahren.
[58]) a. a. O. S. 23, 24.

Nach diesen Ausführungen ist unschwer zu erraten, daß sowohl der Bayerische Staatsgerichtshof als auch Heller sich für die materielle Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten, angeblich den Gleichheitsgrundsatz verletzenden Vorschriften aussprachen.

Ihre Ergebnisse sind auch durchaus folgerichtig. Heller mußte die Unterscheidungen, die das Reichswahlgesetz zwischen den Parteien macht, die die festgelegten Stimmenmindestzahlen erreichen und solchen, die sie nicht erreichen, als sachlich gerechtfertigt, ja geboten ansehen; als gerechtfertigt und geboten nicht nur im Rahmen des Wahlrechtsganzen, sondern vor allem auch im Rahmen des Staatsganzen, wie sich schon bei einem Ueberblick über die Wahlrechte der anderen europäischen Länder zeige, der eine einheitliche europäische Rechtsanschauung bezüglich des Problems der Splitterparteien zutage fördere und der deshalb unentbehrlich sei, weil Deutschland keinerlei Erfahrungen mit einem gleichen Verhältniswahlrecht habe.[59]) Und der Bayerische Staatsgerichtshof konnte das Gleichheitsgebot, das nach ihm nur Gleichheit im Zählverfahren verlangt, nicht für verletzt halten, denn die Gleichheit des Zählwertes wird durch das Landeswahlgesetz zweifellos gewahrt. Die (tatsächlich vorhandenen) Ungleichheiten im Ermittlungsverfahren aber können nach dieser Auffassung gar nicht als Verstöße gegen den Gleichheitsgrundsatz, sondern allenfalls nur als Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Wahl angesehen werden. Dieser Grundsatz sei aber, wie der Bayerische Staatsgerichtshof meint, ebenfalls nicht verletzt, da er nicht etwa fordere, daß z.B. eine kleine Partei, die in allen Wahlkreisen zusammen gerade die Restverteilungszahl[60]) erreicht habe, auch einen Abgeordnetensitz erhalten müsse. Vielmehr müsse es zulässig sein, die Erreichung der Verteilungszahl in den Wahlkreisen als Erfordernis für die Teilnahme an der Restsitzeverteilung aufzustellen. Dasselbe verlange ja auch der § 32 RWG. Allerdings sei zugegeben, daß die Erlangung eines Abgeordnetensitzes im bayerischen Landtage durch das bayerische Landeswahlgesetz in stärkerem Maße erschwert werde, als die Erlangung eines Reichs-

[59]) vgl. Heller a. a. O. S. 37 ff., insbes. S. 39.
[60]) Stimmenzahl für ein Mandat bei der Restsitzeverteilung.

tagsmandats durch das Reichswahlgesetz. Die Verschiedenheit der Auswirkung der reichsrechtlichen und der landesrechtlichen Wahlvorschriften beweise jedoch noch nicht die Verfassungswidrigkeit des Landeswahlgesetzes, denn nicht die Vorschriften des Reichswahlgesetzes, sondern nur die Grundsätze der Reichsverfassung würden den Landesgesetzgeber binden und diese seien nicht verletzt. Was aber die großen Unterschiede der Verteilungszahlen anlange, so handle es sich hier in der Hauptsache um unvermeidbare, sich notwendig aus der Eigenart des geltenden Verhältniswahlrechts ergebende Wirkungen; nur insofern, als die den Wahlkreisen zugeteilten Abgeordnetensitze ungenau an die Einwohnerzahlen der Wahlkreise angepaßt seien, könne eine Korrektur Platz greifen. Die seit der Zuteilung vor sich gegangenen Veränderungen der Einwohnerzahlen seien aber nicht derart, daß eine Neuverteilung hätte vorgenommen werden müssen.[61])

[61]) BayStGH. a. a. O. S. 86, 85.

III.

Kritische Stellungnahme.

In einer Zeit, die laut von dem Rufe einer Krise, ja eines Bankerotts des parlamentarischen Systems widerhallt, in einer Zeit, in der Notverordnungen bei versammeltem Reichstage ergehen, drängt sich einem notwendig die Frage auf, inwieweit an unserem zweifellos unerfreulichen parlamentarischen Zuständen die Vielzahl unserer politischen Parteien Schuld ist. Oft konnte man beobachten, wie Bildung und Betätigung einer Koalitionsregierung desto mehr auf Schwierigkeiten gestoßen waren, je grösser die Zahl der Koalitionspartner gewesen war.[62]) Und von Wahl zu Wahl sah man die Zahl der Parteien und damit die Zersplitterung der Wählerschft wachsen. Und an der staatspolitisch notwendigen Aufgabe, diese Atomisierung auf dem Gebiete des Parteiwesens einzudämmen, sollte zwar nicht der Wahl-, aber doch der Verfassungsgesetzgeber achtlos vorübergegangen sein durch Aufstellung von Grundsätzen mit wirklichkeitsfremden Inhalt?

Es muß anerkannt werden, daß selbst der Reichsstaatsgerichtshof im preußischen Wahlrechtsstreit diese Frage nicht, wie befürchtet wurde, bejaht hat. Die Begründung freilich ist sehr bedenklich und steht trotz aller gegenteiligen Versicherungen im Widerspruch zu allen einschlägigen früheren Entscheidungen. Dabei hat der Reichsstaatsgerichtshof noch nicht einmal die Möglichkeiten zur Verteidigung seiner Auffassung, die ihm zur Verfügung gestanden haben, voll ausgeschöpft. Er hätte z. B. darauf hinweisen können, daß besonders zwischen den Grundsätzen der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl „Ueberschneidungen" insofern vorliegen, als eine bis in die letzten Folgerungen durchgeführte Gleichheit

---

[62]) Vgl. Entsch. d. Wahlpr. Ger. b. Reichstag v. 20. 10. 28, JW. 1928 S. 3272. Vergl. auch Kuenzer in „Wahlreform", DJZ. 1931, Sp. 121.

auch des Erfolgswertes eine sehr starke Beschränkung der Unmittelbarkeit der Wahl zur Folge hat und umgekehrt. Lediglich die Bemerkung des Reichsstaatsgerichtshofs, daß der Gesetzgeber einen gewissen engen Spielraum bei der Durchführung der großen Wahlgrundsätze haben müsse, um einen Grundsatz notfalls im Interesse der Durchführung der übrigen einengen zu können, klingt daran an. Dabei hat der Gegner selbst die Waffen geliefert. Es ist das Verdienst Hellers, auf die Bedeutsamkeit dieser „Ueberschneidung", dieses Widerstreits der beiden Wahlgrundsätze hingewiesen zu haben.[63]). Bei einer schrankenlosen Erfolgsgleichheit würde z.B. eine Partei, die in jedem der 35 Wahlkreise etwas unter 60000 Stimmen aufgebracht hat, bei der Reststimmenverteilung bis zu 31 (von den Parteiinstanzen festgelegte) Reichslistenmandate erringen können. Tatsächlich machen auch schon unter dem geltenden Reichswahlgesetz die Reichslistenmandate bei den kleinen Parteien einen viel größeren Prozentsatz der Gesamtmandatszahl dieser Parteien aus, als dies bei den größeren Parteien der Fall ist. Die Einrichtung der Reichsliste wird jedenfalls fast allgemein als nicht vereinbar mit dem Grundsatze der Unmittelbarkeit der Wahl angesehen. Ihre völlige Beseitigung wird vielfach gefordert und ist im neuen Reichswahlgesetzentwurf auch geplant.[64]) Wenn auch vieles zu ihrer Rechtfertigung gesagt werden kann, so sind das doch lediglich Zweckmässigkeitserwägungen, die bisweilen[65]) durch die Konstruktion, die in der Stimmabgabe für die Kandidaten einer bestimmten Liste gleichzeitig auch die Abgabe einer Eventualstimme für die Kandidaten der Reichsliste dieser Partei erblicken will, gestützt werden sollen. Aber gerade der Reichsstaatsgerichtshof, der Erwägungen der Zweckmäßigkeit ausschließen und nur solche rechtlicher Art zulassen will, der die Strenge der Grundsätze der Art. 17, 22 RVerf. so besonders betont,[66]), müßte jeden auf dem Umwege über die Reichsliste erlangten Abgeordnetensitz als schweren Verstoß gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz

[63]) a. a. O. S. 42 ff.

[64]) vgl. Kuenzer a. a. O. Sp. 125/126

[65]) so Nawiasky in „Schwere Bedenken gegen die Reform des Reichstagswahlrechts" in DJZ. 1931, Sp. 457.

[66]) So z. B. RGZ. 123, Anh. S. 23.

empfinden. Er könnte aber darauf hinweisen, daß die §§ 31, 32 RWG. auch den Zweck haben, diese Abweichungen einzuschränken, zugleich allerdings auch notwendig eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes[67]) im Gefolge haben. Und er könnte bemerken, daß § 32 RWG., der bestimmt, daß die Zahl der Reichslistenmandate die Zahl der Wahlkreismandate nicht übersteigen dürfe, den goldenen Mittelweg darstelle, insofern, als bei dieser Regelung jeder der beiden Wahlgrundsätze im Interesse der Durchführung des anderen gleichmäßig beschnitten würde.

Dieses Argument, das der Reichsstaatsgerichtshof, wie gesagt, nur angedeutet, aber nicht ausgeführt hat, hätte notfalls genügt um seine Entscheidung im preußischen Wahlrechtsstreit zu rechtfertigen. Statt dessen bringt der Staatsgerichtshof noch ein weiteres Argument, das durchaus Hellersche Gedankengänge enthält. Er sagt: „Der ordentliche Gesetzgeber hat zu entscheiden inwieweit Abweichungen von den einzelnen Wahlgrundsätzen im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der Erreichung der von ihm verfolgten staatspolitischen Ziele geboten sind. Die gesetzgeberische Erwägung, daß durch entsprechende Bestimmungen der Wahlgesetze das Aufkommen von Splitterparteien erschwert und dadurch das parlamentarische Arbeiten erleichtert wird, ist keine unsachliche Erwägung". Und das, obwohl der Gleichheitsbegriff nach seiner Auffassung streng formal zu fassen ist! Und das, obwohl der Reichsstaatsgerichtshof noch im württembergischen Wahlrechtsstreit derartige Erwägungen als politische, von ihm nicht zu beachtende, hingestellt hat!

Der Bruch[68]) mit der früheren Anschauung des Reichsstaatsgerichtshofs liegt also offen zutage. Daran kann kein Versuch etwas ändern, ihn abzuleugnen. Dieser Bruch hätte zwar diesmal — wie oben dargelegt — noch vermieden werden können; früher oder später hätte er aber doch erfolgen müssen. Denn die Ansicht des Reichsstaats-

[67]) in der ihm vom RStGH. beigelegten erweiterten Bedeutung!

[68]) Vgl. W. Jellinek in „Die Zusammensetzung der Landesparlamente, insbesondere Wahlrecht und Wahlprüfung" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I S. 625.

gerichtshofs ist unhaltbar; sie hat denn auch nur in sehr geringem Maße Zustimmung gefunden [69]). Für seine Behauptung, daß das Gleichheitsgebot durch die Einführung der Verhältniswahl eine erweiterte Bedeutung erhalten habe [70]), tritt er überhaupt keinen Beweis an. Ohne weiteres kann sie aber umsoweniger als richtig unterstellt werden, als die geschichtliche Entwicklung des Begriffes der gleichen Wahl gegen diese Auffassung spricht.

Mehrere Parteien, insbesondere die Sozialdemokratie, hatten im Kaiserreich die Forderung eines gleichen Wahlrechts in ihr Programm aufgenommen und zwar als Gegenstück zu dem (preußischen) Dreiklassenwahlrecht und dem (sächsischen) Mehrstimmenwahlrecht.[71]) Die Erhebung der Forderung des gleichen Wahlrechts zum Programmpunkt beweist die starke Gegnerschaft dieser Parteien vor allem gegen das preußische Dreiklassenwahlrecht, dessen rascheste Abschaffung sie forderten. Und wenn auch dieses Wahlrecht gegen Ausgang des Krieges fiel, so blieb doch der Grundsatz der gleichen Wahl, der eben erst unter dem Einfluß des Krieges durchgedrückt worden war, bestehen. Es sollte doch für alle Zukunft das erhalten werden, was die Vergangenheit während langer Jahrzehnte vergeblich erstrebt hatte: Gleiches Wahlrecht als Gegenstück zu jedem, wie immer auch gearteten Klassen- und Pluralwahlrecht. Unmittelbar nach der Staatsumwälzung, im Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918, wurde daher auch das gleiche Wahlrecht als Wahlgrundsatz proklamiert.[72]) Nach einem gleichen Wahlrecht wurden sodann die Wahlen zur Nationalversammlung vorgenommen und das „gleiche" Wahlrecht wurde als Grundsatz in der Reichsverfassung verankert (Art. 22, 17 RVerf.) und zwar in der angegebenen Bedeutung. Denn die Protokolle des Verfassungsausschusses geben nichts dafür her, daß man von dem geschilderten, historisch überlieferten Gleichheitsbegriff abgegangen und

[69]) so z. B. bei W. Jellinek, Archiv des öff. Rechts, 1928 S. 111 u.

[70]) und — wie weiter gefordert werden müßte — in dieser Bedeutung verfassungsmäßig niedergelegt worden sei.

[71]) vgl. hierzu JW. 1930 S. 1253.

[72]) vgl. den vorletzten Absatz dieses Aufrufs.

sich einer erweiterten Bedeutung bewußt gewesen sei. Lediglich gegen das Verhältniswahlrecht wurden teilweise Bedenken erhoben.[73]) Sie gingen teilweise Hand in Hand mit der Forderung, auch das System des Verhältniswahlrechts verfassungsmäßig festzulegen.[74]) Offenbar bestanden gerade auch gegen die Einführung des automatischen Systems Bedenken, da man teilweise allzugroße Verhältnismäßigkeit befürchtete[74]). Und ebenso wie es der Nationalversammlung nur darauf ankam, den Grundsatz der gleichen Wahl im Gegensatz zur Klassen- und Mehrstimmenwahl verfassungsmäßig festzulegen, so hinsichtlich des Verhältniswahlgrundsatzes nur darauf, ihn gegenüber der Mehrheitswahl des Kaiserreichs festzulegen. Die Verhältniswahl hat aber ebensowenig wie die Mehrheitswahl von Haus aus etwas mit der Wahlgleichheit zu tun.[75]) Denn ein Verhältniswahlsystem kann ebenso wie ein Mehrheitswahlsystem gleiches oder ungleiches Wahlrecht enthalten. Ein Mehrstimmenwahlrecht z. B. ist innerhalb eines Verhältniswahlsystems sehr wohl vorstellbar. In der Verhältniswahl wie in der Mehrheitswahl ist also der Gleichheitsbegriff d e r g l e i c h e. Ein Mehrheitswahlsystem k a n n nicht mehr als Gleichheit im Zählverfahren garantieren; das Verhältniswahlsystem w i l l nicht mehr garantieren: Das beweist die geschichtliche Entwicklung des Gleichheitsgrundsatzes und das beweist der Mangel eines ausdrücklich erklärten Willens des Verfassungsgesetzgebers, den bisherigen Gleichheitsbegriff zu verlassen. So sagt denn auch § 1 Abs. 2 RWG. lediglich: „Jeder Wähler hat eine Stimme."

Mit Recht hat der Bayerische Staatsgerichtshof in seiner schon mehrfach angezogenen Entscheidung vom 12. Februar 1930 auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung dieser geschichtlichen Entwicklung des Wahlgleichheitsbegriffes hingewiesen. Mit Recht hat er hier betont, daß das Gebot der gleichen Wahl nur eine Gleichheit des Zählwertes, nicht aber auch eine solche des Erfolgswertes der

[73]) so von Naumann.

[74]) so Koch-Weser.

Zu 1 und 2) vgl. Prot. d. Verf. Ausschusses d. Nat. Vers. a. a. O. S. 242 ff., und K a i s e n b e r g, Reichsverwaltungsblatt 1929, S. 598.

[75]) so Wenzel, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 611.

Stimmen verlange. Umsomehr muß es daher bedauert werden, daß die Entscheidnug des Bayerischen Staatsgerichtshofes vom 21. September 1931[76]) diesen klaren Rechtsstandpunkt verwischt, ja teilweise aufgegeben hat. Wenn in dieser Entscheidung z.B. betont wird [77]), daß der Reichsstaatsgerichtshof in seiner neueren Rechtsprechung (RGZ. Bd. 128 Anh. S. 1 ff. und RGZ. Bd. 130 Anh. S. 11 ff.) und der Bayerische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 12. Februar 1930 „wenn auch mit verschiedener Begründung im wesentlichen zu einem übereinstimmenden Ergebnis" gelangt seien, so ist daran nur richtig, daß die Begründungen allerdings sehr verschieden sind. Von einem im wesentlichen übereinstimmenden Ergebnis kann höchstens im Hinblick auf die praktischen Ergebnisse der Auffassung der beiden Staatsgerichtshöfe gesprochen werden. Die rechtlichen Ergebnisse aber, auf die es hier allein ankommt, sind durchaus verschieden. Wenn die Entscheidung in ihren weiteren Ausführungen versucht auch einheitliche rechtliche Ergebnisse nachzuweisen, so geht sie fehl. Die angeblich übereinstimmenden Ergebnisse sind im wesentlichen Ergebnisse des Reichsstaatsgerichtshofs (vor allem aus dessen Entscheidung in der preußischen Landtagswahlrechtsstreitigkeit.) So z.B. war es der Reichsstaatsgerichtshof, der in dieser Entscheidung ausgeführt hat, daß Unterscheidungen, im Erfolgswert der Stimmen insoweit zulässig seien, als sie durch ein „sachlich begründetes Bedürfnis" gerechtfertigt seien, während der Bayerische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 12. Februar 1930 ausdrücklich ausgesprochen hat, daß der Wahlgleichheitsgrundsatz keine Gleichheit des Erfolgswertes fordere.[78]) Derartige Beispiele ließen sich beliebig vermehren. Das eigenartige Bestreben, die „Ergebnisse" der Auffassungen der beiden Staatsgerichtshöfe als „im wesentlichen übereinstimmend" erscheinen zu lassen, ist vielmehr auf Kosten der ursprünglich selbständigen und richtigen Auffassung des Bayerischen Staatsgerichtshofes gegangen. Denn was bedeutet es anderes als eine Aufgabe des früheren Standpunktes, wenn der Bayerische Staatsgerichtshof z.B. nunmehr erklärt:[79]) „Der Staatsgerichtshof ist berechtigt und

[76]) BayGVBl. 1931, S. 291 ff.
[77]) a. a. O., S. 296.
[78]) BayGVBl. 1930 S. 83.
[79]) a. a. O, S. 296.

verpflichtet, den Vorschriften des Landeswahlgesetzgebers dann entgegenzutreten, wenn die auf Grund des angenommenen Wahlsystems oder aus staatspolitischen Erwägungen vom Wahlgesetzgeber für geboten erachteten Abweichungen vom gleichen Erfolgswert (!) der Stimmen der inneren Rechtfertigung entbehren — — —" oder wenn er zur Widerlegung des Vorwurfs, daß die Splitterparteibestimmung des Landeswahlgesetzes trotz ihrer äußeren Angleichung an diejenige des Reichswahlgesetzes in ihrer Auswirkung viel schärfer sei als jene, ausführt[80]: „Die Erwägungen des Landesgesetzgebers, aus denen er eine weitere Angleichung seines Wahlrechts an das Reichswahlrecht abgelehnt hat, können nicht als „unsachlich und gegen den Willen des Verfassungsgesetzgebers verstoßend angesehen werden". Das ist wortwörtlich genau das gleiche, was der Reichsstaatsgerichtshof in der preußischen Wahlrechtsstreitigkeit gesagt hat! Diese Aufgabe und Verdunkelung der früheren Auffassung des Bayerischen Staatsgerichtshofs ist sachlich durch nichts gerechtfertigt, insbesondere nicht durch eine Rücksichtnahme auf die „Bedürfnisse der Praxis", denn die praktischen Ergebnisse sind nach wie vor die gleichen. Auch beim Bayerischen Staatsgerichtshof ist also ein Bruch mit seiner früheren Auffassung festzustellen, der gerade hier besonders einschneidend, unverständlich und bedauerlich ist.

Vom Standpunkt der reinen Erkenntnis des Wesens des Wahlgleichheitsbegriffes kann das Zusammentreffen des Gleichheitsgrundsatzes mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im neuen Wahlrecht nur als verhängnisvoll bezeichnet werden. Denn dieses Zusammentreffen ist es vor allem gewesen, das jene Verwirrung der Geister herbeigeführt hat, die eine erweiterte Bedeutung des Gleichheitsgrundsatzes meist ohne jede Begründung als selbstverständlich annimmt.[81] Diese Hinnahme als eine Selbstverständlichkeit, die sowohl beim Reichsstaatsgerichtshof wie auch bei Heller festgestellt werden kann, ruft Erstaunen und Nachdenken zugleich hervor. Bei Heller ist

[80]) a. a. O. S. 299.

[81]) Typisch Entsch. d. Wahlpr. Ger. b. Reichstag v. 20. 10. 28 (JW. 1928 S. 3271): „Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erhält ‚freilich" durch die Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältniswahl eine erweiterte Bedeutung . . . . ."

es allerdings nicht — wenigstens nicht unmittelbar — die neueingeführte Verhältniswahl, auf die diese Erweiterung des Begriffsgehaltes der gleichen Wahl zurückzuführen ist, sondern ein allgemein gültiger Gleichheitssatz, der (nach Heller) insbesondere in Art. 109 RVerf. Ausdruck gefunden hat und als dessen Spezialnorm das Gebot der gleichen Wahl der Art. 22, 17 RVerf. anzusehen ist. Heller „weicht" also, wie Wenzel[82]) treffend bemerkt, den Wahlgleichheitsbegriff „auf". Er durchtränkt ihn mit dem Gehalte eines allgemeinen Gleichheitsbegriffes und leugnet insoweit das Bestehen materieller Unterschiede.

Wer aber im Hinblick auf diese Stellungnahme die Frage nach dem „Warum?" erheben wollte, den könnte man anstatt einer Antwort nur auf den uralten Gegensatz zwischen der Naturrechtslehre und dem Positivismus verweisen. Dieser Gegensatz ist es letztlich, der auch hier in seiner ganzen Größe aufklafft.

Wer da glaubt, daß ein allgemein gültiges, ungeschriebenes Gleichheitsgebot über allem gesetzten und Gewohnheits-Recht schwebe, dem wird die Hellersche Stellungnahme weit weniger befremdlich erscheinen. Carl Schmitt sagt in seiner Verfassungslehre[83]) im Anschluß an seine Definition der Demokratie, die er als „Identität von Herrscher und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden" erklärt, daß sich diese Definition aus der „substanziellen Gleichheit" ergäbe, welche die wesentliche Voraussetzung jeder Demokratie sei. An anderer Stelle[84]) sagt er: „Die demokratische Gleichheit ist die Voraussetzung für alle anderen Gleichheiten: Gleichheit des Gesetzes[85]), gleiches Wahlrecht, gleiches Stimmrecht, gleicher Zugang zu den Aemtern usw. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht ist also nicht der Inhalt der demokratischen Gleichheit, sondern Folge einer vorausgesetzten Gleichheit. Nur deshalb, weil alle Staatsangehörigen als gleich vorausgesetzt werden, müssen sie gleiches Wahlrecht, gleiches Stimmrecht usw. haben. Diese Gleichheiten sind Anwendungsfälle, nicht aber das Wesen der demokratischen Gleichheit."

---

[82]) a. a. O. S. 611.
[83]) S. 234 ebenda.
[84]) a. a. O. S. 227, 228.
[85]) d. i. mit den Worten der RVerf.: Gleichheit vor dem Gesetz.

Wesentlich an diesen Ausführungen ist, daß Carl Schmitt die verfassungsmäßig verankerten Gleichheiten als Abspaltungen, als Niederschläge einer „demokratischen Gleichheit" ansieht, sowie, daß er die Demokratie aus einem schon vorhandenen Gleichheitsgebot ableitet und nicht umgekehrt dieses aus jener.

Diese den Naturrechtlern eigentümliche Annahme eines jenseits und über allem positiven Recht geltenden Gleichheitssatzes schließt selbstverständlich nicht aus, daß die Anschauungen der einzelnen Vertreter dieser Lehre teilweise erheblich voneinander abweichen. Meist wird auch z.B. die Gleichheit des Art. 109 RVerf. den anderen Gleichheiten der RVerf. nicht, wie das Carl Schmitt tut, im Range gleichgestellt, sondern übergeordnet, indem behauptet wird, daß das (naturrechtliche) Gleichheitsgebot seinen primären, seinen hauptsächlichsten Niederschlag in Art. 109 Abs. 1 RVerf. gefunden habe.

Art. 109 Abs. 1 RVerf. lautet: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich."

Um den Sinn dieses Satzes tobt seit Jahren eine heftige Fehde[86]). Die sogenannte ältere Lehre, die vor allem von Anschütz[87]), Thoma, Kelsen, Mainzer u.a. vertreten wird, will den Gleichheitssatz des Art. 109 nur als an den Gesetzesanwender gerichtet ansehen; darüber hinaus wird allenfalls noch zugestanden, daß er sich in „persönlicher" (nicht in „sachlicher") Beziehung als Programmsatz auch an den Gesetzgeber wende. Demgegenüber betont die sogenannte jüngere Lehre, vor allem vertreten durch Triepel[88]), Leibholz, Holstein, Heller,

[86]) Vgl. Referat von Erich Kaufmann und Korreferat von Nawiasky auf der Tagung der deutschen Staatsrechtlehrer in Münster i. W. im Jahre 1926; vgl. auch die Aussprache hierzu (abgedruckt in den „Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer", Heft 3); vgl. Mainzer: „Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht"; vgl. Rümelin: „Die Gleichheit vor dem Gesetz"; Uebersicht der Meinungen bei Stier-Somlo, „Gleichheit vor dem Gesetz" in „Grundrechte und Grundpflichten d. RVerf.", 1. Bd. S. 158 ff.

[87]) vgl. die Anmerkungen zu Art. 109 Abs. 1 seines Kommentars d. RVerf. sowie seine Abhandlung „Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern" im Handbuch d. Deutsch. Staatsrechts, Bd. 1, S. 300.

[88]) vgl. Triepel: „Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien" (Ein Rechtsgutachten).

E. Kaufmann, Laun u. a., daß sich das Gleichheitsgebot des Art. 109 auch in „sachlicher" Beziehung an den Gesetzgeber wende und zwar nicht nur als Programmsatz, daß es „Rechtsgleichheit" und nicht nur „Rechtsanwendungsgleichheit" bedeute. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, gleiche Tatbestände gleich, ungleiche ungleich zu behandeln, so meint die Triepelsche Lehre[89]). Eine gewisse Mittelstellung nehmen Nawiasky und v. Hippel ein, die betonen, daß Art. 109 zwar nicht in sachlicher, aber doch in persönlicher Beziehung sich auch an den Gesetzgeber wende, insoweit aber nicht nur als Programmsatz.

Es kann nicht Aufgabe dieser Abhandlung sein, die genannten Auffassungen im einzelnen und in ihren verschiedenen Abstufungen darzulegen. Es kann ferner nicht Aufgabe dieser Abhandlung sein, die große praktische Bedeutung dieses scheinbar so theoretischen Streites näher zu erläutern. Selbst von Naturrechtlern wird anerkannt, daß etwa die Triepelsche Deutung des Art. 109 zu äußerst einschneidenden, kaum vertretbaren Ergebnissen führt. Wenn man z.B. in konsequenter Verfolgung der Lehre Kaufmann-Triepel dem Richter ein Prüfungsrecht darüber einräumen wollte, ob die durch die gesetzgebenden Organe ordnungsgemäß zustande gekommenen Gesetze oder gesetzesvertretenden Verordnungen den „sachlichen" Gleichheitssatz verletzen, wenn man den Richter also darüber entscheiden ließe, ob ein Gesetz sachlich gebotene Unterscheidungen (oder Nichtunterscheidungen) gemacht hat oder nicht, ob es also gültig oder ungültig ist, so würde dies eine Ueberordnung des Richters über den Gesetzgeber zur Folge haben, die wenigstens für deutsche Verhältnisse nicht tragbar ist und vor allem dem Geiste der Verfassung widerspricht.[90])

---

[89]) Triepel sagt a. a. O. S. 29: „Gleichheit bedeutet also hier verhältnismäßige Gleichheit. Sie bedeutet gleiche Behandlung von Tatbeständen, die in bestimmtem Zusammenhange gleich behandelt zu werden verdienen." . . . . S. 30: „Der Grundsatz der Gleichheit vor d. Ges. bedeutet die Forderung, daß die einzelnen Rechtssätze alles als gleich zu behandeln haben, was ungleich zu behandeln Willkür bedeuten, d. h. auf dem Mangel einer ernsthaften Erwägung beruhen würde.

[90]) vgl. Nawiasky in seinem erwähnten Korreferat a.a.O. S.41/42 Mainzer a. a. O

Aber nicht nur von diesem Blickpunkt aus betrachtet, kommt man zu der Ablehnung der Lehre von der sachlichen oder „relativen"[91]) Gleichheit; man wird Mainzer[92]) im wesentlichen zustimmen können, wenn er darlegt, daß sowohl die wörtliche als auch die sinngemäße Auslegung des Satzes „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich" nichts für diese Auffassung hergibt. Sicher ist jedenfalls dreierlei:

1) der Art. 109 Abs. 1 ist auch dann, wenn er sich nicht an den Gesetzgeber wendet, nicht eine überflüssige und sinnlose Norm; dies beweist etwa das Beispiel der Schwarzen in Amerika[93]);

2) das angeblich naturrechtliche, in Art. 109 niedergelegte Gleichheitsgebot kann durch verfassungsändernde Mehrheit geändert oder aufgehoben werden, was für ein Naturrecht sehr merkwürdig ist[94]);

3) die Rechtsgleichheitslehre führt zu einem radikalen Subjektivismus: sichere Richtlinien dafür, was „gleich", was „gerecht" ist, kann die Lehre selbst trotz der Vielzahl ihrer Formulierungen nicht abgeben; die Findung des Maßstabes hierfür bleibt vielmehr dem einzelnen Gesetzesanwender überlassen. Dieser wird verschieden entscheiden, je nachdem er Naturrechtler oder Positivist ist, ja er wird in Ermangelung der nötigen Erkenntnis, der nötigen Weltanschauung in diesen Dingen heute so und morgen so entscheiden. Die gerade in neuester Zeit wieder verstärkt einsetzende Naturrechtskampagne würde also auch hier das Festgefügte einreißen um an seine Stelle ein unsicheres und schwammiges Etwas zu setzen, das in der Hand des — zumeist nun einmal keine Idealgestalt darstellenden — Richters beliebig geknetet werden kann, je nach dessen Wertungen oder gar nach dessen Launen. Man kann in einer Zeit, in der die Menschen untereinander und in sich selbst zerrissener denn je sind,

[91]) Der Gesetzgeber habe „wesentlich" Gleiches gleich „wesentlich" Ungleiches ungleich zu behandeln.

[92]) a. a. O. S. 20 ff., S. 27 ff.

[93]) Eine dem Art. 109 Abs. 1 entsprechende Bestimmung gibt es in fast allen Verfassungen, insb. auch in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika: das XIV. Amendment spricht von „equal protection of the Laws".

[94]) Dieses Argument brachte Anschütz in der Aussprache auf der Münsterer Tagung, vgl. Staatsr. Heft 3 a. a. O. S. 47/48.

nicht auf ein sicheres gemeinsames Rechtsbewußtsein in diesen oder jenen Dingen abstellen; ganz gewiß aber kommt man gerade in der heutigen Zeit etwa mit Hellerschen Rezepten, wie z.B. dem, daß „ein Recht, das nicht geeignet ist, das Lebensverhältnis für das es gilt, zu ordnen, alles andere, nur kein positives Recht" sei, nicht weiter.[95]) Das Höchstmaß von Skepsis gegen alles, was Rechtsbewußtsein, Rechtsgefühl, gemeinsame Wertungen und dergleichen heißt, ist jedenfalls dringend am Platze.

Die Stellungnahme zum Problem: Naturrecht oder nicht? ist, wie schon betont, geradezu weltanschaulich bedingt[96]); über Bekenntnisse und Weltanschauungen aber kann man nicht diskutieren.[97]). Erst recht aber kann man zwischen ihnen keine Kompromisse schließen, wie dies Rümelin tun will[98]). Hier gibt es nur ein klares Ja oder Nein.

Aber selbst derjenige, der ein Verfechter der Lehre von der sachlichen, verhältnismäßigen Gleichheit ist, ist noch lange nicht gehalten, den für Art. 109 entwickelten Gleichheitsbegriff auf die Art. 22, 17 RVerf. zu übertragen, wie dies Heller tut. Es geht nicht an, diese Begriffsübertragung einfach damit zu rechtfertigen, daß man Art. 22, 17 einfach als Spezialnorm zu Art. 109 Abs. 1 erklärt. Beide Verfassungsartikel enthalten zwar das Wörtchen „gleich". Wie oft wird aber ein und dasselbe Wort in durchaus verschiedenem Sinne gebraucht! Schon aus diesem Grunde kann ein für eine bestimmte Norm entwickelter Gleichheitsbegriff nicht unbesehen auf eine andere Norm, die zufällig auch das Wörtchen „gleich" enthält, übertragen werden. Dies ist umsoweniger möglich, als für die Deutung des Gleichheitsbegriffes in dieser letzteren Norm die oben geschilderte, klar zutage liegende und unbestrittene geschichtliche Entwicklung vorliegt, über die nicht hinweggegangen werden kann. Solange ein Begriff aus sich selbst heraus entwickelt werden kann, solange können keine „Transaktionen" vorgenommen wer-

[95]) vgl. Heller a. a. O., S. 19 a. E.

[96]) Es bezeichneten sowohl E. Kaufmann als auch Anschütz ihre Ausführungen auf der Münsterer Tagung als „Bekenntnis"; vgl. a. a. O. S. 2, 47.

[97]) Ausspruch von Anschütz, a. a. O. S. 47.

[98]) a. a. O. insbes. S. 81 ff.

den. Diese Transaktion ist für Heller ebenso selbstverständlich wie die Annahme eines erweiterten Gleichheitsbegriffes. Beide „Gedankensprünge" können und müssen verstanden werden aus dem Glauben Hellers an eine juristische Metaphysik, die das Naturrecht nun einmal darstellt. Der Erkenntnis des Begriffsgehaltes der gleichen Wahl sind freilich diese aus dem Reiche der Metaphysik herabgeholten billigen Deutungen nur schädlich.

Dabei geht Heller noch nicht einmal über die Geschichte des Wahlgleichheitsbegriffes hinweg; er gibt sie auch in zutreffender Weise wieder.[99]). Er bemerkt auch sehr richtig, daß die herrschende Lehre mit seltener Einmütigkeit unter dem gleichen Wahlrecht nichts anderes als den Gegensatz zum Plural- oder Klassenwahlrecht verstehe. Er selbst setzt sich jedoch wenige Zeilen später in Gegensatz zu dieser Lehre. Er billigt die herrschende Lehre ganz offenbar auch nur als früher richtig, indem er ausführt, daß die Wahlgleichheit damals (d. i. nach Sturz des Kaiserreichs, also z. Zt. der Schöpfung der Reichsverfassung und ihrer Art. 22, 17) nur den Gegensatz zum preußischen Dreiklassenwahlrecht, das während der letzten Jahre des Kaiserreichs eine so verhängnisvolle Rolle gespielt habe, ausdrücken wollte. Auch Heller macht also einen Bedeutungswandel geltend. Es ist das Verdienst Lent's[100]), in überzeugender Weise darauf hingewiesen zu haben, daß von einem — von Heller und anderen behaupteten — Bedeutungswandel keine Rede sein kann; dasselbe spricht der Bayerische Staatsgerichtshof aus, der aber die Frage offen läßt, ob die in einem bestimmten Sinne festgelegte Rechtsbedeutung verfassungsrechtlicher Begriffe überhaupt durch einen durch Wissenschaft oder Rechtsprechung, durch fortschreitende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Umformung herbeigeführten Bedeutungswandel beeinflußt werden kann[101]). Besteht aber etwa in der Rechtsprechung oder in der Wissenschaft Einmütigkeit über einen angeblichen Bedeutungswandel? Mit nichten! Freilich, die Vertreter des wieder im Anmarsch befindlichen Natur-

[99]) a. a. O. S. 15.

[100]) in seinem Aufsatz „Zur Wahlgesetzentscheidung des BayStGH. in Bay. Verw. Bl. 1930 S. 177.

[101]) a. a. O., S. 84.

rechts, die aus ihrer naturrechtlichen oder politischen Einstellung heraus einen Bedeutungswandel feststellen zu können glauben, mögen heute in der Ueberzahl sein. Aber die Mehrzahl entscheidet hier ebensowenig wie bei der Problemstellung des Art. 109. Der Positivist wird sich vor jeder Verwaschung und gegenseitigen Durchdringung der Grundsätze der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit der Wahl hüten. Er kann auch nicht glauben, daß, solange es ein gesetztes Verfassungsrecht gibt, das nach dem Willen der Verfassunggeber nur durch eine qualifizierte Mehrheit geändert werden kann, eine Anzahl Vertreter der gerade wieder in Mode gekommenen Naturrechtslehre vermöchte, stillschweigend, unabhängig vom Willen des Gesetzgebers und ohne alle verfassungsmäßigen Garantien eine materielle Verfassungsänderung herbeizuführen. Nichts beweist auch mehr die Unmöglichkeit eines nachträglich eingetretenen Bedeutungswandels, als der heftige Kampf, der um diese Frage tobt; denn dieser Kampf läßt erkennen, daß von einer einheitlichen Haltung weder in der Wissenschaft noch in der Rechtsprechung gesprochen werden kann; bei der — an diesem Problem nicht interessierten — Allgemeinheit kann noch viel weniger eine derartige Ueberzeugung vermutet werden.

Die Hellersche Auffassung hat vor allem auch wegen der ihr eigentümlichen Uebertragung des Gleichheitsbegriffes des Art. 109 auf die Wahlgleichheitsvorschriften nur geringen Beifall gefunden; Anklänge an sie finden sich außer bei einer Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts beim preußischen Landtag[102]) vor allem bei einer neuen Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes[103]). Gegnerschaft hat die Hellersche Auffassung ausser bei Wenzel und dem Bayerischen Staatsgerichtshof auch anderweit gefunden; selbst das Wahlprüfungsgericht beim Reichstag widersetzt sich der von Heller vorgenommenen Uebertragung des Gleichheitsbegriffes[104]). Wie ge-

---

[102]) JW. 1930, S. 587 ff.

[103]) Entsch. v. 13. 1. 1931, besprochen von Kier in d. Zeitschr. f. öff. Recht, Bd. XI, Heft 2, insbes. S. 284 unter III.

[104]) JW. 1930 S. 1254: „Die Verschiedenheit der beiden Vorschriften (der Art. 109 und 22) schließt eine Uebertragung des (Gleichheits-)Begriffes von der einen auf die andere aus. . . . ."

gekünstelt die Hellersche Auffassung ist, erhellt vor allem daraus, daß Heller für das Zählverfahren und für das Auswertungsverfahren die Gleichheit „ihrem Gehalte nach" verschieden sein läßt.[105]). In Wahrheit sind es zwei Gleichheitsbegriffe, die Heller hier nebeneinander verwendet. Den Gleichheitsbegriff, den er für das Zählverfahren entwickelt, muß er im Auswertungsverfahren fallen lassen um ihn durch einen ganz anderen, neuen zu ersetzen. Die Gleichheit, die Heller im Auswertungsstadium angewendet wissen will, ist, die verhältnismäßige, relative der „sachlichen" Gleichheitslehre; die Gleichheit, die er im Zählstadium angewendet wissen will, ist — wenn Heller es auch leugnet — die absolute Gleichheit. Denn das Gebot des gleichen Wahlrechts bedeutet lediglich: Jeder Wähler hat eine Stimme, die als eine gezählt wird; jeder Wähler, d. h. jeder, der wählen darf; wer das ist, bestimmt die Verfassung bezw. das Wahlgesetz; das gleiche Wahlrecht findet daher nur auf den Personenkreis der über 20 Jahre alten Männer und Frauen Anwendung, für die nicht Ausnahmen vom Grundsatz der Allgemeinheit Platz greifen und die in die Wählerliste usw. eingetragen sind. Eine Bestimmung z.B., die das Ruhen des Wahlrechts für Soldaten festlegt[106]), bedeutet nur eine Ausnahme vom Grundsatz der Allgemeinheit, nicht aber von dem der Gleichheit der Wahl; denn das Ruhen des Wahlrechts will besagen, daß der Soldat während der Dauer der Zugehörigkeit zur Wehrmacht nicht wählen darf, also nicht „Wähler" im Sinne von § 1 Abs. 2 RWG. ist.[107]).

---

[105]) vgl. a. a. O., S. 23/24.

[106]) § 2 Abs. 2 RWG.

[107]) vgl. auch die entsprechenden Bestimmungen in Art. 2 Abs. II und Art. 3 („Jeder Stimmberechtigte hat nur eine Stimme. ...") des Bay. LWG

IV.

Ergebnisse.

1.) Die Grundsätze der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit der Wahl sind scharf zu scheiden; sie treffen in der Reichsverfassung nur zufällig zusammen und haben nichts miteinander zu tun. Insbesondere hat die Wahlgleichheit durch die Aufnahme des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Wahl keine erweiterte Bedeutung erlangt.

2.) Das Wahlgleichheitsgebot fordert nur Gleichheit des Zählwertes der Stimmen, nicht aber Gleichheit des Erfolgswertes. Dies ergibt sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Wahlgleichheitssatzes sowie daraus, daß die Wahlgleichheit mit diesem Inhalte verfassungsmäßig festgelegt wurde. Ein Bedeutungswandel kann nicht angenommen werden; selbst wenn man ihn annehmen würde, könnte er den mit einem bestimmten Inhalt niedergelegten Gleichheitsbegriff nicht verändern.

3.) Der Begriff der gleichen Wahl, dessen Anwendungsgebiet sich auf das Zählverfahren beschränkt, ist ein absoluter, unbewerteter, formaler; nach der authentischen Interpretation des § 1 Abs. 2 RWG. bedeutet er, daß jeder Wähler, d. h. jeder, der wählen darf, eine Stimme hat; wer wählen darf bestimmen Verfassung bezw. Wahlgesetz.

4.) Der Wahlgleichheitsbegriff kann und muß aus sich selbst heraus, aus seiner eigenen geschichtlichen Entwicklung erklärt werden; eine Uebernahme des angeblich „relativen" Gleichheitsbegriffes des Art. 109 Abs. 1, in Bezug auf den die Wahlgleichheitsbestimmung der Reichsverfassung keine Spezialnorm darstellt, ist fehlerhaft und selbst vom Standpunkt der Rechtsgleichheitslehre aus unnötig.

5.) Da das Reichswahlgesetz wie auch jedes Landeswahlgesetz die Gleichheit im Zählverfahren garantiert, kann in den Splitterparteibestimmungen dieser Gesetze kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, sondern allenfalls ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wahl erblickt werden.

Soweit wäre also Klarheit geschaffen. Was zu tun übrig bleibt, ist die Untersuchung der Frage, ob die Splitterparteibestimmungen des Reichswahlgesetzes und des bayerischen Landeswahlgesetzes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wahl verstoßen. Was zunächst die die Splitterparteien beschränkenden Bestimmungen der §§ 31 Abs. 1 Satz 4 und 32 Satz 3 RWG. betrifft, so soll gleich einleitend angeführt werden, daß sie vielfach für ungenügend erachtet werden und ihre Verschärfung gefordert wird. Es wird behauptet, daß das Reichstagswahlrecht den Gedanken der Proportionalwahl auf die Spitze getrieben habe. Thoma spricht[108]) „von einer „doktrinären Uebertreibung des Proportionalgedankens", die „die Parteizersplitterung in einem politisch auf die Dauer nicht zu ertragenden Maße gefährde." Und W. Jellinek sagt[109]): „Die Verbesserungsbedürftigkeit unseres gegenwärtigen Reichstagswahlrechts wird von Einsichtigen kaum bestritten. So vollendet genau und einfach seine rechnerische Seite ist, so ungeeignet ist es für die Auslese führender Persönlichkeiten . . . .". Man sieht also, daß man dem Verhältniswahlrecht von verschiedenen Seiten zu Leibe geht. Zufrieden ist man mit ihm keineswegs. Heller hat beispielsweise darauf hingewiesen[110]), daß Deutschland nicht nur der einzige Großstaat ist, der überhaupt ein Verhältniswahlrecht besitzt, sondern auch das einzige Land in Europa, das das automatische Verfahren angenommen hat. — Bei Aufnahme des Verhältniswahlrechts in die Reichsverfassung hatte Deutschland noch kaum Erfahrungen auf diesem Gebiete. Trotz der aus Furcht vor allzugroßer

---

[108]) in der „Germania" vom 1. 5. 1925; vgl. Heller a. a. O. S. 25.

[109]) in „Verhältniswahl und Führerauslese" im Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 50 (N. F. Bd. 11), S. 71.

[110]) a. a. O., S. 25.

Verhältnismäßigkeit in der Nationalversammlung erhobenen Warnungen[111]) wurde das Verhältniswahlrecht verfassungsmäßig festgelegt; den Warnungen schenkte man bei Schaffung des Reichswahlgesetzes aber doch insoweit Beachtung, als man die genannten Splitterparteibestimmungen einfügte. Eine restlose Proportionalität hatte man auch von Anfang an nicht gewollt. Man war sich bewußt gewesen, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wahll nur eine entsprechende Vertretung aller Parteien im Parlament fordert, daß Splitterparteien im Interessse des Staatsganzen ausgeschaltet werden müssen. Das geht schon daraus hervor, daß in den Reichstagsverhandlungen bei der Annahme des Reichswahlgesetzes im Frühjahr 1920 über die Splitterparteibestimmungen dieses Gesetzes gar nicht debattiert wurde.[112]) Vielmehr wurden diese Bestimmungen von den gleichen Abgeordneten, die die Art. 22, 17 RVerf. geschaffen hatten, als selbstverständlich hingenommen. Dies läßt den sicheren Schluß darüber zu, daß die Schöpfer der Wahlgrundsätze nicht anders gedacht haben als die mit ihnen personengleichen Ausgestalter. Auch im preußischen Landtag sind hinsichtlich der entsprechenden Bestimmungen des preussischen Landeswahlgesetzes keinerlei verfassungsmäßige Bedenken laut geworden.[112]).

Was sind aber nun Splitterparteien? Die Klarlegung dieses Begriffes ist für die Entscheidung des Problems erforderlich. Eine Definition gibt wohl nur Braunias in seiner Abhandlung „Rechtsgleichheit und Staatspolitik im Wahlrecht[113]), in der er sagt: „Das Wesen der Splitterparteien besteht darin, daß sie keine örtliche Verankerung haben und ihre Stimmen aus verschiedenen Teilen des Wahlkreises oder des Reichsgebietes zusammentragen, weil sich ihre Anhängerschaft quer durch den ganzen Wahlkreis oder das ganze Reich schichtet. Daneben wird natürlich mit dem Begriff der Splitterpartei immer ihre zahlenmäßige Schwäche verbunden." Dieser Definition wird man beipflichten müssen. Man wird insbesondere aber auf den letzten Satz hinweisen müssen. Demnach sind solche Parteien keine Split-

---

[111]) von Naumann, von Koch-Weser, vgl. oben S. 26.
[112]) vgl. Heller a. a. O., S. 8.
[113]) in der Zeitschrift für Politik, 19. Jahrgang, Heft 7, S. 473 ff.

terparteien, die, obwohl sie in keinem Wahlkreise einen Sitz erlangen konnten, doch über eine ansehnliche Gesamtstimmenzahl verfügen.

Die Bestimmungen des Reichswahlgesetzes sind aber so beschaffen, daß sie jeder irgendwie nennenswerten Partei eine Vertretung im Parlament sichern. Ja, sogar sehr kleine Parteien können auf Umwegen eine Vertretung im Parlament erlangen oder doch den Verlust der für sie abgegebenen Stimmen vermeiden. Das Reichswahlgesetz kennt nämlich Verbindungen von Kreiswahlvorschlägen (§ 16 RWG.) und Anschlüsse an den Reichswahlvorschlag einer anderen Partei (§ 19 RWG.). Das Beispiel der Konservativen Volkspartei, die auf dem Umweg über die Landvolkpartei bei der letzten Reichstagswahl 5 Abgeordnete durchbrachte, obwohl sie mit ihren 314 000 Stimmen in keinem Wahlkreis einen Abgeordnetensitz erlangte, ist noch in aller Erinnerung. Soweit sich übersehen läßt, sind Parteien mit mehr als 423 000 Reststimmen[114]) noch nie ganz oder teilweise ausgefallen. Ein Verlust von rund 400 000 Stimmen bedeutet aber bei etwa 40 000 000 Wahlberechtigten nicht viel. Parteien von dieser Größe stellen nur rund 1 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung dar; sie können ohne Bedenken als „Splitterparteien" bezeichnet werden, falls sie nicht etwa örtlich entsprechend verankert sind; sind sie aber örtlich genügend verankert, so bringen sie auch in den betreffenden Wahlkreisen Abgeordnete durch.

Was das bayerische Landeswahlgesetz betrifft, so soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß es aus zwei Gründen angefochten wurde: Einmal deshalb, weil der Unterschied der Verteilungszahlen der einzelnen Wahlkreise, insbesondere der Wahlkreise Niederbayern und Mittelfranken, so groß war, daß man den Schluß zog: ein Wahlrecht, das dies ermögliche, könne kein gleiches sein[115]); zum andern deshalb, weil man die

---

[114]) Die Volksrechtspartei erhielt bei der Reichstagswahl 1928 mit 432 000 Reststimmen nur 1 Restmandat. 363 000 Stimmen gingen also verloren (vgl. auch oben S. 5).

[115]) „Ein solches Wahlrecht sieht einem Pluralwahlrecht verdammt ähnlich"; „Das bedeutet für die Wählerschaft Niederbayerns einhalb mal so starkes Wahlrecht als für die Wählerschaft Mittelfrankens" (so der frühere demokr. Abgeordnete im bayer. Landtag Eisenbeis-Fürth im Fränkischen Kurier vom 22. 3. 30.)

Bestimmung des Art. 55 Abs. 4 (3) LWG. als gegen die Grundsätze der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit der Wahl verstoßend erachtete.

Es ist unbestritten, daß das Haresche, das Hagenbach-Bischoffsche und das d'Hondtsche System gewisse Abweichungen von einer mathemathisch genauen Verhältnismäßigkeit im Gefolge haben: das d'Hondtsche System begünstigt bei seinen Teilungen durch 1, 2, 3 usw. die großen Parteien, hat also schon „an sich" eine gegen die Splitterparteien gerichtete Tendenz; das Haresche System führt bei der Restsitzeverteilung umgekehrt zu einer Begünstigung der kleineren Parteien[116]); Hagenbach-Bischoff ist schon wegen der überall gleichen Divisorerhöhung um 1 ungenau. Es besteht aber kein Zweifel, daß die Ungenauigkeiten dieser Verhältniswahlsysteme nicht im mindesten den Grundsatz der gleichen Verhältniswahl verletzen; ja es besteht selbst kein Zweifel darüber, daß dieser Grundsatz etwa bei Anwendung des d'Hondtschen Systems mit einer Reihe endgültiger Wahlkreise[117]) nicht verletzt wird[118]), obwohl ein derartiges Wahlrecht zu einer weit radikaleren Ausmerzung der Splitterparteien führt[119]), als dies durch die Anwendung von Splitterparteibestimmungen von der Art des § 32 RWG. oder des Art. 55 LWG. überhaupt geschehen kann, denn diese Bestimmungen setzen ja eine Reststimmenverwertung voraus. Auch die Reformbestrebungen hinsichtlich des Reichstagswahlrechts wollen großenteils, um zu einer mehr unmittelbaren Wahl zu gelangen und eine bessere Führerauslese zu ermöglichen, die Reststimmenverwertung über

---

[116]) insofern, als die Verhältniszahl einer Partei mit wenig Sitzen durch die Zuteilung eines weiteren Sitzes in höherem Maße verkleinert wird als die einer Partei mit vielen Sitzen; vgl. hierzu Hinrichs: „Die Grenzen der Verfassungsautonomie der deutschen Länder" S. 60. 61, hier auch Fußnote 2.

[117]) d. h. ohne jede Verrechnung der Reststimmen über den Wahlkreis hinaus.

[118]) Man trifft bei den starren Verhältniswahlsystemen sehr häufig, daß überhaupt keine Reststimmverrechnung über den Wahlkreis hinaus stattfindet, denn diese Systeme werden vor allem dann angewandt, wenn man einen größeren örtlichen Zusammenhang zwischen Wählern und Gewählten herbeiführen will.

[119]) vgl. hierzu Heller a. a. O., insbesondere S. 28, 29 und die dort angeführten Beispiele.

den Wahlkreis oder den Wahlkreisverband hinaus ausschließen. Es ist nach Lage der Dinge kaum anzunehmen, daß gegen derartige Bestrebungen der Einwand der Unverhältnismäßigkeit sehr laut erhoben wird. Die durchaus herrschende Meinung hält vielmehr selbst solche Beschränkungen als nicht gegen den Verfassungssatz der verhältnismäßigen Wahl verstoßend.

Freilich, es kann nicht geleugnet werden, daß die Bestimmung des Art. 55 Abs. 3 LWG. außerordentlich einschneidend ist. Wenn diese Bestimmung auch in ihrer neuen Fassung dem § 32 Satz 3 RWG. äußerlich angeglichen worden ist, so stimmt sie doch inhaltlich mit ihm keineswegs überein. Vielmehr stellt sie gegenüber dieser reichsrechtlichen Bestimmung eine wesentliche Erschwerung dar.

Der Grund liegt einmal in den kleinen Wahlkreisen. Es gibt in Bayern für die Landtagswahlen 8 Wahlkreise[120]), für die Reichstagswahlen nur 4[121]). Wenn nun auch der Wahlquotient für die Reichstagswahl 60 000 und für eine zukünftige Landtagswahl nur 21—22 000[122]) beträgt, so ist doch folgendes zu beachten: Das Reichswahlgesetz gewährt einen Abgeordnetensitz auch dann, wenn innerhalb eines Wahlkreisverbandes, von denen 2 auf Bayern entfallen[123]), 60 000 und in einem der Wahlkreise dieses Verbandes mindestens 30 000 Stimmen aufgebracht worden sind. Das bedeutet: Bei der Reichstagswahl trifft auf 4 bayerische Regierungsbezirke, in denen nur je 15000 Stimmen für einen Wahlvorschlag abgegeben worden sind, ein Mandat; bei der Landtagswahl muß dagegen eine Partei mindestens 21—22000 Stimmen in einem Regierungsbezirke aufbringen um einen Sitz zu erhalten. Sehr verschärfend tritt ein weiterer Grund hinzu: Das baye-

---

[120]) die 8 Regierungsbezirke.

[121]) Oberbayern-Schwaben, Niederbayern-Oberpfalz, Franken, Pfalz.

[122]) Die niedrigste der 8 Verteilungszahlen ist nunmehr für die kleineren Parteien ausschlaggebend. Nach den bisherigen Erfahrungen dürfte sie wiederum im Wahlkreis Niederbayern anzutreffen und nicht höher als mit 21 000 oder 22 000 anzusetzen sein, zumal da Niederbayern nunmehr statt 12 13 Abgeordnete zu wählen hat.

[123]) Südbayern (Oberbayern-Schwaben und Niederbayern-Oberpfalz) und Nordbayern (Franken und Pfalz).

rische Landeswahlgesetz kennt keine Verbindungen von Wahlvorschlägen und, da es keine Landesliste gibt, auch keine Anschlüsse. Gerade hierin liegt eine große Härte deshalb, weil es erfahrungsgemäß zwei oder mehreren Parteien viel schwerer fällt, sich auf eine gemeinsame Liste zu einigen als Verbindungserklärungen abzugeben.

Trotz allem verstößt das bayerische Landeswahlgesetz nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wahl. Daß die Aufteilung des ganzen Landes in Wahlkreise und die Verteilung nach dem Stimmenverhältnis in den Wahlkreisen nicht gegen diesen Grundsatz verstößt, wird allgemein anerkannt.[124]) Für ein solches System, das überdies auch in Bremen und Hamburg geübt wird, kann auch eine ganze Reihe von sachlichen Gründen angeführt werden. Die in den einzelnen Landesteilen herrschenden Stimmverhältnisse finden bei einem solchen System besseren Ausdruck. Die Berücksichtigung dieser lokalen Stimmverhältnisse ist gerade in dem verhältnismäßig weiträumigen Bayern (Pfalz!) mit seiner stammesmäßig nicht einheitlichen Bevölkerung am Platze; auch auf die Verschiedenheit der Konfession und der Erwerbsverhältnisse in den einzelnen Landesteilen wäre hier hinzuweisen. Eine möglichst starke örtliche Bindung der Abgeordneten an ihre Bezirke, die das bayerische Landeswahlgesetz durch seine Wahlkreiseinteilung gewährleisten will[125]) und auch tatsächlich gewährleistet, ist stets erstrebenswert und fruchtbringend und vor allem geeignet, den im Reichswahlgesetz etwas ins Hintertreffen geratenen Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl besser durchzuführen. Die bayerischen Landtagswahlkreise sind zwar klein, aber nicht zu klein. Ihre Grenzen fallen mit denjenigen der historisch erwachsenen Kreise zusammen, sind also sicher nicht willkürlich gezogen. Die auf diesen Kreisen fußende Splitterparteibestimmung ist immerhin so beschaffen, daß sie bisher nur Parteien, die bis zu dreieindrittel Prozent der Gesamtzahl

---

[124]) vgl. hierzu Hinrichs a. a. O. S. 62.

[125]) vgl. hierzu von Jan, „Verfassung und Verwaltung in Bayern 1919—1926" im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band XV, S. 14 und Anmerkung 8 zu Art. 55 Abs. 4 seines Kommentars zum Landeswahlgesetz.

der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigten, bei der Mandatsverteilung ausfallen ließ. Wenn auch der entsprechende Prozentsatz bei den Reichstagswahlen nach den bisherigen Erfahrungen nur 1 Prozent beträgt, so kann doch die nach ihren bisherigen Auswirkungen 3—4 mal schärfere Splitterparteibestimmung des Landeswahlgesetzes noch nicht dahin gedeutet werden, daß sie gegen den Grundsatz der verhältnismäßigen Wahl verstoße. Eine entsprechende Vertretung der Parteien im Parlament gewährleistet sie immer noch. Es muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die nunmehrige Aenderung des Landeswahlgesetzes den kleinen Parteien nicht zum Vorteil gereicht. Diese können zwar nunmehr leichter 2, schwerer dagegen 4 oder mehr Sitze erlangen. So z. B. würden die für die Deutsche Volkspartei bei der Reichstagswahl 1930 in den bayerischen Wahlkreisen erzielten Stimmen ihr bei einer Landtagswahl nach altem Recht wahrscheinlich 3 Sitze eingebracht haben; bei einer Landtagswahl nach neuem Recht hätten sie ihr aber vermutlich nur 2 Sitze eingebracht. Auch das nunmehr für die Restsitzeverteilung gewählte d'Hondtsche Verfahren hat — wie oben ausgeführt — eine Bevorzugung der großen Parteien im Gefolge im Gegensatz zu dem bisher üblichen Hagenbach-Bischoffschen Verfahren. Diese Aenderungen sind aber doch nicht so, daß sie in ihrer praktischen Auswirkung eine nennenswerte Schlechterstellung der kleinen Parteien befürchten lassen. Auch weiterhin wird die Splitterparteibestimmung des Landeswahlgesetzes sich etwa dreimal schärfer auswirken als die des Reichswahlgesetzes. Auch weiterhin werden also von ihr gewisse bürgerliche Mittelparteien betroffen werden, die, wie die Demokratische Partei und die Wirtschaftspartei im Reiche noch nicht zu den Splitterparteien zählen. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß diese Parteien in Bayern besonders schwach vertreten sind. Sie sind in keinem Teil des Landes stärker verankert; aber auch die von ihnen im ganzen Lande erzielten Stimmenzahlen (rund 109 000 bezw. 106 000 Stimmen) sind nicht bedeutend [126]).

---

[126]) Absichtlich wurde bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Splitterparteibestimmungen des Reichswahlgesetzes und des Landeswahlgesetzes nur auf die praktische Auswirkung dieser

Auch das Problem der Verschiedenheit der Verteilungszahlen in den bayerischen Wahlkreisen soll noch kurz gestreift werden. Hier ist folgendes zu sagen: Daß das Hagenbach-Bischoffsche System ein Verhältniswahlsystem ist, ist unbestritten; daß die Aufteilung des Landes in Wahlkreise zulässig ist, ist ebenfalls unbestritten. Aber auch das wird kaum bestritten, daß die Zuteilung der Abgeordnetenzahl sich anstatt nach der Zahl der Wähler oder der Wahlberechtigten nach der leichter faßlichen Einwohnerzahl richten darf. Wenn man die Einwohnerzahlen der letzten Volkszählung 1925 zugrunde legt, so ist die Zuteilung der Abgeordnetensitze an die einzelnen Wahlkreise bei der Landtagswahl 1928 vollkommen richtig erfolgt. Eine nennenswerte Verschiebung der Einwohnerzahlen hatte überhaupt nicht stattgefunden.[127]) Die nunmehrige, durch das Gesetz vom 10.3.31 erfolgte Neuzuteilung der Abgeordnetensitze fand wieder in Anlehnung an die Einwohnerzahlen der Volkszählung 1925 statt. Sie erfolgte auch mit einer Ausnahme wiederum im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen; die Ausnahme ist aber eine solche zugunsten des Wahlkreises Mittelfranken (des Wahlkreises mit den jeweils höchsten Verteilungszahlen) und zuungunsten des Wahlkreises Oberbayern: Bei einer streng verhältnismäßigen Zuteilung der Mandatszahl hätte der Wahlkreis Oberbayern 30, der Wahlkreis Mittelfranken nur 17 Sitze erhalten dürfen. Ob diese Ausnahme durch einen erwarteten oder irgendwie festgestellten größeren Bevölkerungszuwachs im stärker industrialisierten Mittelfranken herbeigeführt worden ist?

Gesetze abgestellt. Beide Gesetze sind schon zur Genüge erprobt, sodaß es möglich ist, sich ein Bild von der Gewichtigkeit dieser Bestimmungen zu machen. Es ist abwegig (vgl. Lent a. a. O. S. 183 ff.), mit der Beweisführung, daß nach dem Reichswahlgesetz angeblich „noch viel schlimmere" Auswirkungen im Bereiche der Möglichkeit liegen, ein Argument a maiori ad minus gewinnen zu wollen. Das Reichswahlgesetz hat sich eben bisher hinsichtlich der Splitterparteien bedeutend milder ausgewirkt wie das Landeswahlgesetz und gerade die in letzter Zeit beobachtbaren Vorsichtsmaßregeln kleiner Parteien (vgl. die Kons. Volkspartei bei der letzten Reichstagswahl) lassen es unwahrscheinlich erscheinen, daß es in dieser Hinsicht seinen Wirkungsradius je vergrößern wird.

[127]) so auch Entsch. d. Bay.StGH. v. 21. 9. 31, BayGVBl. 1931 S. 297 a. E.

Wenn trotz der bei der Mandatszuteilung gewahrten Verhältnismäßigkeit die Verteilungszahlen bisher eine so große Verschiedenheit aufgewiesen haben,[128]) so ist dies, wie der Bayerische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 12. Februar 1930 hervorhebt, auf zwei Gründe zurückzuführen: Einmal auf die Verschiedenheit der Altersschichtung der Bevölkerung in den einzelnen Wahlkreisen (die Zahl der Wahlberechtigten betrug z.B. bei der Landtagswahl 1928 in Niederbayern nur 56,8 Proz., in Mittelfranken dagegen 66,8 Proz.); zum andern auf die Verschiedenheit der Wahlbeteiligung: diese betrug z.B. in Niederbayern 68,8 Proz., in Mittelfranken 79,9 Proz. Beides ist auf die verschiedene wirtschaftliche Struktur der beiden Landesteile zurückzuführen. Niederbayern ist im allgemeinen ein Land mit bäuerlicher, kinderreicher Bevölkerung und wenig größeren Städten[129]), Mittelfranken ist verhältnismäßig stark industrialisiert und hat eine vorwiegend städtische Bevölkerung; auch auf die Abwanderung der Bevölkerung aus den industriearmen und die Zuwanderung in industriereiche Gebiete wäre hier hinzuweisen.

Die große Verschiedenheit der Verteilungszahlen ist also, wenn sie nach wie vor aus der Einwohnerzahl errechnet werden, nicht vermeidbar. Auch insofern ist also das Urteil des Bayerischen Staatsgerichtshofs vom 12. Februar 1930 sehr wohl, wie Nawiasky meint[130]), „sachlich vertretbar". Dennoch liegt die Erwägung nahe, ob man nicht aus „Billigkeits"gründen diesen nicht geringen „Schönheitsfehler" des Landeswahlgesetzes durch Einführung eines anderen Verhältniswahlsystems beseitigen oder doch wenigstens die Zugrundelegung der Einwohnerzahl bei der Mandatszuteilung aufgeben sollte.

[128]) Die beiden Extreme haben stets die Wahlkreise Mittelfranken und Niederbayern dargestellt. Bei der Landtagswahl 1924 z. B. betrug die Verteilungszahl in Mittelfranken 29 926, in Niederbayern 19 478; die anderen Verteilungszahlen lagen dazwischen.

[129]) Die Wahlbeteiligung in den Städten ist erfahrungsgemäß bedeutend größer als auf dem flachen Lande: Sie betrug z. B. bei der Landtagswahl 1924 in München 74,4 Proz., in Nürnberg 85,1 Proz., in den kreisunmittelbaren Städten 77,3 Proz., in den Bezirksämtern, also auf dem Lande, nur 68,8 Proz. (vgl. Wahlstatistik, zitiert von von Jan, LWG., S. 20, 21.

[130]) in seinem Aufsatz „Staatsgericht und Landtag. Das Urteil über das Wahlrecht" in den Münchner Neuesten Nachrichten Nr. 78 vom 21. 3. 1930.

Schlußwort.

Die Abhandlung ist hiermit an ihrem Ende angelangt. Sie konnte in den Splitterparteibestimmungen des Reichswahlgesetzes und des bayerischen Landeswahlgesetzes weder einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit noch einen solchen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Wahl erblicken; dasselbe gilt hinsichtlich der Verschiedenheit der Verteilungszahlen in den bayerischen Wahlkreisen. Darüber hinaus aber glaubte sie besondere Mühe darauf verwenden zu sollen, die verschiedenen Auffassungen des so sehr umstrittenen Begriffes der Gleichheit der Wahl herauszustellen und diese kritisch und ergänzend zu beleuchten. Der Zweck ist erfüllt, wenn sie einen kleinen Baustein zur Klärung, ja vielleicht zur Lösung des Wahlgleichheitsproblems abgeben wird.